

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ 2020 В ЧАСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА НЕПРЕРЫВНОГО МЕДИЦИНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Нестеров С.С.¹

1 Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования Российский национальный исследовательский медицинский университет им. Н. И. Пирогова Министерства здравоохранения Российской Федерации, Москва, Россия

Для корреспонденции: stanleyfort91@mail.ru, Нестеров С.С.

Аннотация

В рассматриваемой статье исследуется вопрос внедрения института непрерывного образования (в том числе – медицинского) на конституционном уровне, указаны достоинства и недостатки имеющегося подхода к данному нововведению. Сделан вывод, что хотя в целом такое положение отвечает имеющимся тенденциям в части предоставления данного права в качестве конституционной гарантии, тем не менее, на законодательном уровне рассматриваемая проблема еще не урегулирована. Это подтверждается как тем, что в настоящее время отсутствует федеральный закон (федеральный конституционный закон), который бы подробным образом урегулировал данную сферу правоотношений, так и тем, что по состоянию на 2020 - начало 2021 года отсутствует даже соответствующий законопроект, который можно было бы проанализировать в рамках академической дискуссии. Наличие такой неразрешенной проблемы может привести к нарушению, в первую очередь, прав медицинских работников, поскольку обозначенный пробел отнюдь не способствует реализации потребности сотрудников системы здравоохранения в части получения недостающих знаний. Кроме того, в настоящее время отсутствуют также эффективные механизмы реализации данного конституционного права, что связано как с низким техническим оснащением соответствующих образовательных организаций, так и с банальной нехваткой свободного времени у врачей на реализацию такого права.

Указанные проблемы требуется решать системно на государственном уровне с привлечением широкого круга заинтересованных лиц: практикующих врачей, представителей научного сообщества, образовательных организаций.

Ключевые слова: Конституция РФ, медицинская помощь, непрерывное медицинское образование, конституционная реформа 2020.

Конституционно-правовое регулирование института «непрерывного образования»

Широкомасштабная конституционная реформа, прошедшая в России в 2020 году, затронула буквально все значимые сферы жизни. Коснулось это и института непрерывного (в том числе медицинского) образования.

Стоит отметить, что в пункт «ж» статьи 72 Конституции Российской Федерации было внесено существенное уточнение касательно координации вопросов здравоохранения, которая ныне должна осуществляться на началах оказания доступной и качественной медицинской помощи, а равно способствовать укреплению общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью¹.

Кроме того, Конституция Российской Федерации (в редакции 2020 года) закрепила постулат о том, что гражданам России должно быть предоставлено право на образование на всех этапах. Данные положения в особенности касаются вопросов охраны интересов несовершеннолетних лиц (а именно, в части получения дошкольного, начального, среднего, высшего и дополнительного образования). В этой связи, в Конституцию Российской Федерации была введена принципиально новая статья 67.1, которая установила обязанность государства по созданию условий, способствующих духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию².

Стоит отметить, что ныне действующий Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» изначально зафиксировал обязанность всех практикующих медицинских и фармацевтических работников в части повышения квалификации (профессиональной переподготовки) раз в пять лет, не раскрыв, однако, механизм реализации данного полномочия³.

С 1 июля 2020 года полномочия в сфере установления единых правовых основ в сфере здравоохранения (включая сегмент непрерывного образования) были установлены пунктом «е» статьи 71 Конституции Российской Федерации. Положения данной статьи зафиксировали исключительное правомочие Российской Федерации в части установления «основ федеральной политики и разработки федеральных программ в области ...научно-технического, социального, культурного и национального развития», а также установления «единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в том числе непрерывного образования». Данная формулировка представляет собой конституционную новеллу: вопросам непрерывного (в том числе – медицинского) образования и раньше посвящались отдельные нормативные акты (например, в рамках Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», Федерального закона «Об образовании»), однако впервые в истории суверенной России данный вопрос был выведен на конституционный уровень. Такое положение вещей связано, в первую очередь, с признанием законодателем важности получения непрерывного образования всеми категориями граждан, и в особенности – медицинскими работниками, которые ныне обязаны осуществлять свою профессиональную деятельность в условиях новых, ранее не исследованных угроз здоровью. Хотя в настоящее время приняты единые образовательные стандарты на федеральном уровне, тем не менее, принятие данной нормы непосредственно в тексте Конституции России может способствовать их более эффективной реализации на одинаково высоком уровне в каждом регионе. Таким образом, медицинский работник сохранит свою востребованность даже тогда, когда новые технологии кардинально изменят сложившиеся методы работы.

¹ Конституция Российской Федерации (принятая 12 декабря 1993 года на всенародном референдуме) // СПС «КонсультантПлюс», локальная версия

² ст. 67.1 Конституции Российской Федерации (принятой 12 декабря 1993 года на всенародном референдуме) // СПС «КонсультантПлюс», локальная версия (дата обращения 7 декабря 2020 года)

³ Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», локальная версия

Опыт международно-правового регулирования понятия «непрерывное образование»

Одной из существенных проблем, оставшихся в рамках решения данного вопроса, остается отсутствие дефиниции непрерывного образования в Федеральном законе от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании». Такое положение вещей чревато определенными последствиями. Во-первых, в Российской Федерации отсутствует единое понимание квалификации характеристик непрерывного образования. Иными словами, под данным термином может пониматься как получение образования на протяжении всей жизни (т.н. «lifelong learning»), либо как непрерывное профессиональное образование (однако и в данном случае есть нюанс: федеральное законодательство не дает однозначного ответа на вопрос, что представляет собой «непрерывное профессиональное образование»). Стоит отметить, что в законодательстве зарубежных стран данный вопрос был решен как в рамках международного права (например, посредством Конвенции ООН «О техническом и профессиональном образовании», Конвенции «О признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах региона Европы»), так и национального (в Великобритании и странах Европейского союза получили нормативное закрепление такие термины, как «lifelong education» («образование в течение всей жизни»), «continuing education» («непрерывное образование»), «recurrent education» («периодическое образование»), «permanent education» («постоянное образование») [1]. Указанные понятия были поддержаны не только отдельными государствами, но и некоторыми международными организациями: Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), ЮНЕСКО и Советом Европы (где с января 2020 года Российская Федерация восстановила членство и полномочия в полном объеме). В рамках сотрудничества стран ОЭСР еще в 1996 году была сформулирована концепция образовательной политики «Обучение в течение жизни для всех», а в 2003 году выработано понятие «непрерывного образования» как «осуществления целенаправленных действий по обучению, как формальных, так и неформальных, предпринимаемых непрерывно с целью совершенствования своих знаний, навыков и компетенций» [2]. При этом, в рамках сотрудничества стран ОЭСР был выработан проект «Равенство в образовании», предусматривающий проведение межгосударственного сравнительного исследования проблем равенства возможностей и доступности образования на протяжении всей жизни. В 2003 году к данному проекту присоединилась Россия (от лица Российской Федерации в проекте принимает участие НИУ «Высшая школа экономики») [3].

Кроме того, в настоящее время координацию вопросов в сфере непрерывного образования успешно осуществляет Институт непрерывного образования ЮНЕСКО (Institute for Lifelong Learning UNESCO), созданный в целях поддержки всех стран-участников ЮНЕСКО по вопросам получения образования на протяжении всей жизни. В рамках данной организации осуществляется взаимодействие по ключевым вопросам в сфере непрерывного образования в целом (например, в части создания благоприятной политики и законодательной среды, развития сектора здравоохранения), так и исследуются отдельные важные проблемы (борьба с ВИЧ/СПИД, взаимодействие с Ассоциацией развития образования в Африке и т.д.)⁴.

В Российской Федерации подобное нормативное регулирование в сфере здравоохранения уже предпринималось в 1995 году, когда было принято постановление Правительства Российской Федерации № 770 «О совершенствовании системы профессиональной подготовки медицинских и фармацевтических кадров», однако к концу 2008 года оно утратило юридическую силу. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» установил такие принципы государственной политики в рассматриваемой сфере, как «непрерывность» и «преемственность процесса обучения», не раскрыв, однако, содержание данных понятий. При этом, в тексте распоряжения Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 года № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» акцент делается именно на «непрерывном образовании», в связи с чем исключается какая-либо путаница относительно использования данного термина и иных схожих понятий⁵.

4 *Официальный сайт Института непрерывного образования ЮНЕСКО // <https://uil.unesco.org/>*

5 *Глава «Образование» Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 8 декабря 2011 года № 2227-р // СПС «КонсультантПлюс», локальная версия (дата обращения 7 декабря 2020 года).*

Юридические особенности правового регулирования «непрерывного медицинского образования» в Российской Федерации

Если же говорить о «непрерывном медицинском образовании», то характеристика (но не определение) данного института содержится в части 2 статьи 82 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». Данная статья устанавливает принципы, на которых зиждется современное непрерывное медицинское образование («непрерывное совершенствование профессиональных знаний и навыков в течение всей жизни», «постоянное повышение профессионального уровня», «расширение квалификации»), однако не раскрывает механизмы их реализации⁶. В этой связи можно полагать, что положения данной статьи нуждаются в дальнейшей унификации, с целью приведения в соответствие с положениями статьи 71 Конституции Российской Федерации.

Стоит отметить, что даже после внесения рассматриваемых поправок в текст Конституции Российской Федерации в 2020 году, проблема сохранила свою актуальность ввиду того, что непрерывное профессиональное образование в настоящее время представляет собой право медицинского работника, но вовсе не конституционную обязанность, потому как получение образования данного уровня может оплачиваться как за счет средств работодателя, так и за счет собственных средств работника.

Безусловно, наиболее предпочтительной для Российской Федерации представляется концепция получения непрерывного профессионального образования на протяжении всей жизни. Данная норма способствовала бы не только совершенствованию профессиональных навыков у медицинских работников, но и у иных лиц, специальных субъектов права, которые на текущий момент таковыми не являются (например, пенсионеры, работавшие в сфере здравоохранения, желающие получить какие-либо новые знания в рассматриваемой сфере деятельности; военные медицинские работники, окончившие или оканчивающие службу в вооруженных силах Российской Федерации и которым требуется обучение или переобучение в сфере медицины; выпускники медицинских ВУЗов, специальности которых пользуются ограниченным спросом на рынке труда). Кроме того, регулирование механизмов получения непрерывного профессионального образования так же остается важным вопросом на повестке дня. В данном случае хотелось бы отметить положения приказа Минздрава России от 21 ноября 2017 года «926 «Об утверждении Концепции развития непрерывного медицинского и фармацевтического образования в Российской Федерации на период до 2021 года». В нем содержатся как базовые критерии медицинского образования, так и положения, направленные на прогрессивное регулирование рассматриваемого института. В частности, именно в рамках данной Концепции были введены такие определения (не понятия), как «формальное образование» («освоение образовательных программ в организациях, осуществляющих образовательную деятельность»), «неформальное образование» («обучение в рамках деятельности профессиональных некоммерческих организаций») и «самообразование» («индивидуальная познавательная деятельность»). Кроме того, в качестве одного из приоритетов данной Концепции отмечено введение дистанционных интерактивных сессий, а также электронных информационных баз и библиотек, что в значительной степени может помочь практикующему специалисту в условиях повышения значимости элементов дистанционного обучения. Тем не менее, данный акт обладает и определенными недостатками. Связано это, в первую очередь, с его юридической природой: во-первых, Концепция утверждена не законным, а подзаконным нормативным актом. Такое положение вещей означает, что положения Концепции будут в значительной степени видоизменяться, в зависимости от положений закона, который будет изменять правовое регулирование данного института. Во-вторых, рассматриваемые положения, в силу их правового статуса, обладают рекомендательным, а не обязывающим характером, что в целом снижает уровень значимости положений Концепции. В-третьих, данный акт носит временный характер (до 2021 года). Думается, разрешение обозначенных проблем станет возможным посредством принятия соответствующего федерального закона, который либо закрепит *status quo*, либо введет в юридический оборот определения, соответствующие целям, обозначенным в Конституции Российской Федерации.

В России сохраняется определенная актуальность и в части стандартизации непрерывного профессионального образования для отдельных категорий медицинских и фармацевтических работников. Это связано как с разными подходами к унификации требований в данной сфере, так и со сложностью отслеживания целевых финансовых потоков.

⁶ Ст. 82 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс», локальная версия (дата обращения 6 декабря 2020 года).

Так, можно отметить, что приказом Минздрава России от 3 августа 2012 года № 66н «Об утверждении Порядка и сроков совершенствования медицинскими работниками и фармацевтическими работниками профессиональных знаний и навыков путем обучения по дополнительным профессиональным образовательным программам в образовательных и научных организациях» регулируется вопрос времени освоения образовательных программ для работников, имеющих среднее и/или высшее медицинское образование и/или фармацевтическое образование, не соответствующее квалификационным характеристикам и квалификационным знаниям, но имеющих непрерывный стаж практической работы по соответствующей специальности более пяти лет. Данные лица должны пройти либо пройти профессиональную переподготовку (нормативный срок обучения свыше 500 часов), либо повышение квалификации (от 100 до 500 часов). Такая стандартизация не увязана напрямую с содержанием образовательной программы, что в конечном итоге может быть чревато негативными последствиями как в части правоприменения, так на определенном практическом уровне. В частности, медицинский работник может не быть заинтересован в получении определенных знаний и во главу угла может поставить скорейшее прохождение обучения. Формальное соответствие заявленным требованиям может иметь далекоидущие последствия в сфере здравоохранения.

События 2020 года, в рамках которых были определены ограничительные меры, в том числе в сфере образования, способствовали разработке проекта постановления Правительства Российской Федерации «О проведении в 2020-2022 годах эксперимента по внедрению целевой модели цифровой образовательной среды в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования для детей и взрослых». Данным проектом предполагается ввести в юридический оборот понятие «цифровая образовательная среда», легализовать возможность дистанционного (в том числе непрерывного) обучения. Сложившаяся практика показала, что хотя полный перевод медицинских работников на дистанционное обучение в целях получения непрерывного профессионального образования оказался невозможен, тем не менее, отдельные элементы данного института были внедрены в процесс обучения, что подтверждается значительным числом специалистов, задействовавших элементы телемедицинских технологий для реализации поставленной задачи.

Существуют ли удачные примеры профессий, в рамках которых специалист обязан получать непрерывное профессиональное образование на территории Российской Федерации? Безусловно, существуют. В этой связи вкратце хотелось бы осветить пример работы сотрудников органов судебной власти в Российской Федерации. Так, в целях получения непрерывного профессионального образования судей был принят Федеральный закон от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»⁷. Данный закон устанавливает обязанность каждого судьи повышать профессиональную квалификацию не реже раза в три года (при этом кандидат, назначенный на должность мирового либо федерального судьи впервые, обязан пройти профессиональную переподготовку). По результатам такого обучения суде присваивается квалификационный класс и выдается документ о повышении квалификации либо о прохождении профессиональной переподготовки судей Российской Федерации. Закон устанавливает обязанность государства в части финансирования данного вопроса (для этого создан особый орган власти, функционирующий при Верховном Суде РФ – Судебный департамент): в этой связи судьям полностью компенсируется как непрерывное профессиональное обучение, так и иные затраты, связанные с его получением (проживание в гостиницах, питание и т.д.). В целях упрощения реализации данного права был разработан проект «Электронная информационно-образовательная среда», оператором которого является Российский государственный университет правосудия. В рамках данного проекта реализуются полномочия по планированию и учету образовательной активности судей, а равно координации обучения с наличием собственных платформ онлайн-обучения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что аналогичные нормативные положения целесообразно ввести и в отношении медицинских работников.

⁷ Ст. 20.1 «Дополнительное профессиональное образование судей» Закон РФ от 26 июня 1992 года № 3132-1 (в редакции от 31 июля 2020 года) «О статусе судей в Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс», локальная версия (дата обращения 7 декабря 2020 года).

Заключение

Подводя итог, стоит отметить, что Конституционная реформа 2020 обозначила как новые векторы в системе образования Российской Федерации, так и новые вызовы в части правового регулирования исследуемой сферы. Вместе с тем, необходимо сказать, что закрепление в качестве одного из приоритетов поддержки системы здравоохранения, в том числе по вопросам получения непрерывного образования, будет способствовать тому, что эффективность и результативность медицинского образования в России будет повышаться по мере внедрения новых, соответствующих конституционных предписаниям, образовательных стандартов.

Безусловно, на законодательном уровне в 2020 году были предприняты существенные коррективы, связанные как с работой в сфере здравоохранения в целом, так и с введением в юридический оборот понятия «непрерывное образование» на конституционном уровне. Впервые с момента принятия действующей Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года, была введена поправка касаясь осуществления медицинской помощи на началах доступности, квалифицированности и эффективности. Без внедрения непрерывного образования в систему образовательного процесса в сфере медицины достичь таких показателей решительно невозможно. Именно поэтому закрепление конституционной обязанности государства осуществлять нормативное регулирование не только в сфере образования в целом, но и в сфере непрерывного образования в частности, будет способствовать дальнейшей реализации права медицинского работника на получение непрерывного медицинского образования, повышению качества оказания услуг медицинской помощи.

Список литературы

1. Kokosalakis N., Sokratis M. Koniordos Lifelong Learning: The Implications for the Universities in the European Union. Greece: National Report. - URL: http://www.academia.edu/1015891/Lifelong_Learning_The_Implications_for_the_Universities_in_the_European_Union._Greece_National_Report
2. European Commission report on indicators of quality in education throughout life 2002 – Lifelong Learning for All. OECD. 2002. P. 88-90
3. Beyond rhetoric: Adult learning policies and practices. OECD. 2003. p. 11-13

References

1. Kokosalakis N., Sokratis M. Koniordos Lifelong Learning: The Implications for the Universities in the European Union. Greece: National Report. - URL: http://www.academia.edu/1015891/Lifelong_Learning_The_Implications_for_the_Universities_in_the_European_Union._Greece_National_Report
2. European Commission report on indicators of quality in education throughout life 2002 – Lifelong Learning for All. OECD. 2002. P. 88-90
3. Beyond rhetoric: Adult learning policies and practices. OECD. 2003. p. 11-13

THE ROLE OF THE 2020 CONSTITUTIONAL REFORM IN TERMS OF LEGAL REGULATION OF CONTINUING MEDICAL EDUCATION

Nesterov S.S.¹

1 Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education "Russian National Research Medical University named after N.I. Pirogov," Ministry of Health of the Russian Federation, Moscow

Correspondence should be addressed: Nesterov S.S., stanleyfort91@mail.ru

Abstract

This article examines the issue of introducing continuing education (including medical education) at the constitutional level, indicates the advantages and disadvantages of existing approach to this innovation. It is concluded that this situation is generally consistent with the current trends in terms of granting this right in the constitutional guarantee. However, the problem has not yet been resolved at the legislative level. This is confirmed both by the fact that at present there is no federal law (federal constitutional law) that would regulate this area of legal relations in detail, and by the fact that as of 2020 / early 2021 there is not even a corresponding draft law that could be analyzed as part of an academic discussion. The presence of such an unresolved problem can lead to a violation, first of all, of the rights of medical workers, since the indicated gap does not contribute to the realization of the needs of health personnel to obtain the missing knowledge. In addition, there are also no effective mechanisms for the implementation of this constitutional right, which is associated both with the low technical equipment of the relevant educational organizations, and with the lack of free time for doctors to realize this right. These problems need to be solved systematically at the state level with the involvement of a wide range of stakeholders: practicing doctors, representatives of the scientific community, educational organizations.

Keywords: The Constitution of Russian Federation, medical care, continuing medical education, the constitutional reform 2020.