

Система гарантий реализации прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в Российской Федерации

Одним из важнейших средств обеспечения реальности прав и свобод личности в современном обществе является деятельность государства и его органов по созданию условий для полной реализации законных прав и свобод, а так же обеспечивающая в необходимых случаях эффективные средства для их охраны и защиты. Меры по охране и защите прав и свобод личности требуют надлежащих гарантий их обеспечения.

Конституционные гарантии - главный вид юридических гарантий социального государства, так как от их соблюдения во многом зависит предоставление других видов юридических гарантий. Конституционные гарантии характеризуются наиболее общим, принципиальным характером, в силу чего конституционные гарантии необходимо конкретизировать в текущем законодательстве.

Конституционному праву на охрану здоровья и медицинскую помощь корреспондирует обязанность государства в лице компетентных и уполномоченных им органов по обеспечению реализации данного права. В этих целях государством принимались и принимаются меры по реализации государственной политики в сфере здравоохранения.

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 14 декабря 2004 г. № 447-О указал, что реализация конституционных предписаний о предоставлении каждому права на охрану здоровья и медицинскую помощь и о развитии государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения должна обеспечиваться всеми возможными способами, направленными на создание условий для эффективного, качественного и оперативного предоставления гражданам медицинских услуг, а все формы собственности в сфере здравоохранения должна рассматриваться

на равных основаниях. Это должно повышать доступность медицинских услуг в разных системах здравоохранения¹.

В настоящее время большинство авторов выделяют нормативно-правовые, финансовые, организационные и информационные гарантии конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Нормативно-правовые гарантии. Для закрепления права человека на охрану здоровья и медицинскую помощь законодательными органами власти осуществляется разработка и принятие соответствующих законов. Отношения по поводу охраны здоровья граждан занимают особое место в социальной и экономической жизни государств, что подчеркивает важность их правового регулирования. Нормы права, регламентирующие данные отношения, отличаются спецификой, так как они регулируют достаточно сложные отношения, субъектами в которых являются государство, граждане, различного рода учреждения и организации. Для Российской Федерации законотворческий процесс в области здравоохранения еще активно развивается, что связано с реформированием данной сферы деятельности. Издание законов по поводу регулирования отношений в здравоохранении является обязанностью не только федерального законодателя, но и законодателей субъектов Российской Федерации, так как вопросы здравоохранения являются предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, в соответствии со ст. 72 Конституции РФ.

Систематизация законодательства в сфере здравоохранения позволяет представить их следующими уровнями. На первом уровне находится Конституция РФ и акты международного права, определяющие стандарты в области обеспечения права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Второй уровень составляют федеральные законы, регулирующие различные виды отношений в сфере здравоохранения, в зависимости от предмета регулирования, их можно условно разделить на три подуровня: система

¹Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2004 года № 447-О «По жалобе гражданина Кокорина Олега Валерьевича на нарушение его конституционных прав положениями подпункта 3 пункта 1 статьи 219 Налогового кодекса Российской Федерации»// СЗ РФ. 2005 № 14. ст. 1272

отраслевого законодательства, регулирующая различные общественные отношения, и в том числе частично затрагивающая вопросы регламентации сферы охраны здоровья и медицинской деятельности; система общего законодательства, регулирующая общественные отношения по вопросам организации и обеспечения охраны здоровья и медицинской помощи; система специального законодательства, регулирующая общественные отношения и закрепляющая специальные гарантии права на охрану здоровья и медицинскую помощь в отдельных направлениях медицинской деятельности. Третий уровень составляют подзаконные нормативно - правовые акты, которым отводится особое место в системе нормативных правовых актов в сфере здравоохранения. Четвертый уровень законодательства о здравоохранении составляют нормы законодательства субъектов Российской Федерации.

Основополагающим правовым актом в сфере охраны здоровья является Конституция РФ. С учетом важнейших конституционных положений принят системообразующий Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в РФ». Другим важнейшим законом системного характера, формирующим законодательную базу в рассматриваемой сфере, является Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в РФ»².

Важной юридической проблемой является то, что федеральные законы в медицинской сфере оторваны друг от друга и не содержат перекрестных ссылок в правовом регулировании. Исследователи отмечают, что в целом федеральное законодательство в медицинской сфере слабо координируется с региональным нормотворчеством в субъектах Российской Федерации. Региональные акты нередко «идут на опережение», обгоняя и затрагивая правоотношения, которые формируются и должны регулироваться только на уровне федерации. Но иногда прослеживается «настоящее запоздание» на уровне отдельных регионов в регулировании правоотношений в медицинской

² Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ (ред. от 6 февраля 2019 года № 6-ФЗ) «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»// СЗ РФ. 2010. № 49, ст. 6422; 2019. № 6. ст. 464

сфере. В результате мы получаем различное медицинское регулирование в отдельных регионах Российской Федерации.

Право каждого человека на охрану здоровья и медицинскую помощь не просто провозглашается Конституцией РФ. В ст. 41 Конституции определены источники финансового обеспечения данной гарантии, к которым относятся средства соответствующих бюджетов, страховых взносов и других поступлений. Статья 82 Закона об основах охраны здоровья конкретизирует конституционное положение, определяя, что источниками финансового обеспечения в сфере охраны здоровья являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, средства обязательного медицинского страхования, средства организаций и граждан, средства, поступившие от физических и юридических лиц, в том числе добровольные пожертвования, и иные не запрещенные законодательством РФ источники. Согласно ст. 83 Закона об основах охраны здоровья финансовое обеспечение оказания гражданам медицинской помощи осуществляется за счет разных источников в зависимости от видов медицинской помощи.

Финансовые гарантии. Странам необходимо иметь стабильное и достаточное финансирование здравоохранения, однако богатство страны не является предпосылкой для продвижения к всеобщему охвату. Страны со схожим уровнем расходов на здравоохранение, могут иметь разительно отличающиеся с точки зрения здоровья населения результаты своих инвестиций. Значительную часть таких различий можно объяснить политикой в области здравоохранения. Государства-члены Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в 2005 году взяли на себя обязательство развивать национальные системы финансирования здравоохранения таким образом, чтобы все люди имели доступ к медико-санитарным услугам и при этом не испытывали финансовых затруднений при их оплате. Эта цель была определена как всеобщий охват, иногда ее формулируют как всеобщий охват услугами здравоохранения.

Три фундаментальных взаимосвязанных проблемы стоят на пути стран к всеобщему охвату. Первая, это наличие ресурсов. Ни одна страна, какой бы богатой она не была, не смогла добиться того, чтобы каждый человек имел непосредственный доступ к любой технологии или медицинскому вмешательству, способным улучшить здоровье и продлить жизнь.

Второе препятствие на пути достижения всеобщего охвата это чрезмерная зависимость от прямых платежей в момент, когда человек нуждается в помощи. Такие платежи включают в себя оплату за счет личных средств лекарств, приобретаемых в розничной сети, и плату за прием у врача и процедуры. Даже те, у кого есть одна из форм медицинской страховки, иногда вынуждены вносить средства в форме соплатежей, соплатежей страхового взноса или франшизы.

Третьим препятствием для более быстрого движения в направлении всеобщего охвата является несправедливое и неэффективное использование ресурсов. Даже по консервативным оценкам 20–40% ресурсов, выделяемых на здравоохранение, используется впустую. Сокращение этих потерь помогло бы системам здравоохранения предоставлять качественные услуги и улучшить здоровье.

Системы финансирования должны быть специально разработаны с целью:

- обеспечить всем людям доступ к необходимым медико-санитарными услугам (включая мероприятия по формированию здорового образа жизни, профилактику, лечение и реабилитацию), достаточно высокого качества, чтобы они были эффективными;
- гарантировать, что потребление этих медицинских услуг, не повлечет за собой финансовых затруднений для пациента.

В 2005 г. Всемирная ассамблея здравоохранения единогласно приняла резолюцию, призывающую страны разработать системы финансирования здравоохранения для достижения этих двух целей, определяемых как путь достижения всеобщего охвата. Чем больше финансирование системы

здравоохранения страны зависит от прямых платежей, таких как оплата потребителями, тем сложнее достичь этих двух целей.

В соответствии с Законом об основах охраны здоровья «охрана здоровья граждан» - система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, осуществляемых органами государственной власти РФ и субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи (ст. 2). Следовательно, понятие охраны здоровья является значительно более широким, а медицинская помощь является одним из компонентов охраны здоровья.

Организационные гарантии. К наиболее значимым системным гарантиям права на охрану здоровья и медицинскую помощь следует отнести создание и функционирования системы здравоохранения и системы обязательного медицинского страхования.

Организация охраны здоровья в нашей стране основывается на функционировании и развитии государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения.

Государственную систему здравоохранения составляют:

- федеральные органы исполнительной власти в сфере охраны здоровья и их территориальные органы;

- исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья, органы управления в сфере охраны здоровья иных федеральных органов исполнительной власти;

- подведомственные федеральным органам исполнительной власти и исполнительным органам государственной власти субъектов РФ медицинские и иные организации, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья.

Законодательством определены полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья. В части, касающейся обеспечения конституционного права каждого человека на охрану здоровья и медицинскую помощь, особо следует подчеркнуть следующие полномочия федеральных органов государственной власти: проведение единой государственной политики в сфере охраны здоровья; защита прав и свобод человека и гражданина в сфере охраны здоровья; организация оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи, специализированной (в том числе высокотехнологичной) медицинской помощи, скорой медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи медицинскими организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти и др.

Из полномочий органов государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья важными являются следующие: разработка, утверждение и реализация территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; организация оказания населению субъекта РФ первичной медико-санитарной помощи, специализированной (в том числе высокотехнологичной), скорой и паллиативной медицинской помощи в медицинских организациях, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта РФ; организация обеспечения граждан лекарственными препаратами и медицинскими изделиями, а также организация обеспечения граждан лекарственными препаратами и специализированными продуктами лечебного питания для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний; установление мер социальной поддержки по организации оказания медицинской помощи лицам, страдающим социально значимыми заболеваниями и заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, и по организации обеспечения указанных лиц лекарственными препаратами; установление порядка организации оказания первичной медико-

санитарной помощи в экстренной и неотложной формах, в том числе на дому при вызове медицинского работника, гражданам, которые выбрали медицинскую организацию для получения первичной медико-санитарной помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи не по территориально-участковому принципу.

Государственная система здравоохранения имеет свои особенности, из которых выделяются следующие:

- финансирование медицинской помощи осуществляется преимущественно по структурному принципу (возмещение расходов учреждения в целом, а не оплата отдельных медицинских услуг);

- медицинские учреждения имеют государственный некоммерческий статус;

- управление государственной системой происходит централизованно и т.д.

Эти и другие особенности определяют преимущества государственной системы здравоохранения, включая высокую степень социальной защищенности граждан путем установления гарантий предоставления бесплатной медицинской помощи, проведения строгого государственного контроля за условиями оказания медицинской помощи; высокую эффективность при воздействии на заболеваемость особо опасными инфекционными заболеваниями, а также в условиях чрезвычайных ситуаций. Несмотря на это, система «не лишена недостатков, которые проявляются в дефиците финансовых и иных ресурсов здравоохранения; ограниченности материальных стимулов в деятельности медицинских работников и учреждений; общем низком уровне оплаты труда медиков»; недостаточной оснащенности медицинских организаций и др.

Наряду с государственной системой функционирует муниципальная система здравоохранения, которую составляют: органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов,

осуществляющие полномочия в сфере охраны здоровья; подведомственные органам местного самоуправления медицинские организации. Отдельные полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья могут быть переданы ими для осуществления органам местного самоуправления. В этом случае оказание медицинской помощи гражданам осуществляется медицинскими организациями муниципальной системы здравоохранения. Статья 41 Конституции РФ закрепляет право каждого на бесплатную медицинскую помощь не только в государственных, но и в муниципальных учреждениях здравоохранения. Отличительной особенностью функционирования государственных и муниципальных учреждений здравоохранения является их обязанность по практической реализации норм Конституции РФ.

В Российской Федерации в дополнение к государственной и муниципальной системам здравоохранения функционирует также частная система здравоохранения, которую составляют создаваемые юридическими и физическими лицами медицинские организации, фармацевтические организации и иные организации, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья.

Для функционирования государственной системы здравоохранения и финансового обеспечения конституционного права каждого человека на медицинскую помощь основополагающее значение имеет система обязательного медицинского страхования.

Обязательное медицинское страхование (ОМС) - вид обязательного социального страхования, представляющий собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на обеспечение при наступлении страхового случая гарантий бесплатного оказания застрахованному лицу медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования в пределах территориальной программы обязательного медицинского страхования и в

установленных Законом об обязательном медицинском страховании случаях в пределах базовой программы обязательного медицинского страхования.

В законодательстве определены полномочия Российской Федерации в сфере обязательного медицинского страхования, к которым относятся организация обязательного медицинского страхования на территории Российской Федерации; установление круга лиц, подлежащих обязательному медицинскому страхованию; установление тарифов страховых взносов на обязательное медицинское страхование и порядка взимания страховых взносов на обязательное медицинское страхование; утверждение базовой программы обязательного медицинского страхования и единых требований к территориальным программам обязательного медицинского страхования; установление системы защиты прав застрахованных лиц в сфере обязательного медицинского страхования и др.

К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере обязательного медицинского страхования относятся: уплата страховых взносов на обязательное медицинское страхование неработающего населения; установление в территориальных программах обязательного медицинского страхования дополнительных объемов страхового обеспечения по страховым случаям, установленным базовой программой обязательного медицинского страхования, а также дополнительных видов и условий оказания медицинской помощи, не установленных базовой программой обязательного медицинского страхования, и др.

К наиболее важным преимуществам системы обязательного медицинского страхования относят:

- высокую степень охвата населения медицинским страхованием;
- наличие гарантий бесплатной помощи;
- свободный выбор организаций медицинского страхования (страховых организаций) населением, работодателями;
- разделение функций финансирования и оказания медицинских услуг;

- обеспечение высокого, гарантированного государством, уровня качества оказания медицинской помощи.

Информационные гарантии. Важную роль в обеспечении права на охрану здоровья и медицинскую помощь играют информационные гарантии. Факт того, что законодатель придает важное значение информационной составляющей подтверждается, закреплением в ФЗ № 323 права граждан на информацию о факторах, влияющих на здоровье (ст. 23) и права граждан на информацию о состоянии здоровья (ст. 22).

Граждане имеют право на получение достоверной и своевременной информации о факторах, способствующих сохранению здоровья или оказывающих на него вредное влияние, включая информацию о санитарно-эпидемиологическом благополучии района проживания, состоянии среды обитания, рациональных нормах питания, качестве и безопасности продукции производственно-технического назначения, пищевых продуктов, товаров для личных и бытовых нужд, потенциальной опасности для здоровья человека выполняемых работ и оказываемых услуг. Такая информация предоставляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с их полномочиями, а также организациями в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Каждый имеет право получить в доступной для него форме имеющуюся в медицинской организации информацию о состоянии своего здоровья, в том числе сведения о результатах медицинского обследования, наличии заболевания, об установленном диагнозе, о прогнозе развития заболевания, методах оказания медицинской помощи, связанном с ними риске, возможных видах медицинского вмешательства, его последствиях и результатах оказания медицинской помощи. С данным правом пациента корреспондирует обязанность медицинской организации в предоставлении достоверной информации об оказываемой медицинской помощи, эффективности методов лечения, используемых лекарственных препаратах и о медицинских изделиях.

Согласно Федеральному закону от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» застрахованные лица имеют право на получение от территориального фонда, страховой медицинской организации и медицинских организаций достоверной информации о видах, качестве и об условиях предоставления медицинской помощи. Этому праву корреспондирует обязанность медицинской организации предоставлять застрахованным лицам, страховым медицинским организациям и территориальному фонду сведения о режиме работы, видах оказываемой медицинской помощи, а также показателях доступности и качества медицинской помощи, перечень которых устанавливается в территориальной программе обязательного медицинского страхования. Еще одной гарантией является то, что при предоставлении платных услуг потребителю (заказчику) предоставляется в доступной форме информация о возможности получения соответствующих видов и объемов медицинской помощи без взимания платы в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи³. Помимо этого, Приказом Минздрава России от 30 декабря 2014 года № 956н⁴ утвержден перечень информации, предоставляемой медицинскими организациями, необходимой для проведения независимой оценки качества оказания услуг медицинскими организациями.

³ Постановление Правительства РФ от 4 октября 2012 года № 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг»// СЗ РФ. 2012. № 41. ст. 5628

⁴ Приказ Минздрава России от 30 декабря 2014 года № 956н «Об информации, необходимой для проведения независимой оценки качества оказания услуг медицинскими организациями, и требованиях к содержанию и форме предоставления информации о деятельности медицинских организаций, размещаемой на официальных сайтах Министерства здравоохранения Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и медицинских организаций в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>