

УДК 342

Конституционно-правовое регулирование системы здравоохранения в РФ

Пучкова Виктория Викторовна

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права,
Смоленский филиал Международного юридического института,
Доцент кафедры ГПД СФ СГЮА,
214000 , Российская Федерация, Смоленск, ул. Октябрьской Революции, 9, 1;
e-mail: viktoriya-puchko@mail.ru

Аннотация

Актуальность выбранной темы обусловлена тем вниманием, которое в настоящее время руководством страны обращается на реализацию основополагающих конституционных прав граждан России, связанных с охраной здоровья. Реализация этих прав требует не только финансового, материально-технического, кадрового обеспечения, но и научного обоснования. Цель статьи – проанализировать конституционно-правовое регулирование системы здравоохранения в России. В статье раскрываются проблемы реализации конституционного права граждан в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи. С целью реализации конституционно-правового регулирования прав на охрану здоровья, проводится анализ правовой базы системы охраны здоровья. Правовая система государства обязана обеспечивать соблюдение норм, регулирующих вопросы реализации каждым человеком конституционного права на охрану здоровья и оказания медицинской помощи.

Для цитирования в научных исследованиях

Пучкова В.В. Конституционно-правовое регулирование системы здравоохранения в РФ // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 4А. С. 47-56.

Ключевые слова

Система здравоохранения, конституционно-правовое регулирование, право на охрану здоровья, медицинская помощь, право.

Введение

Медицина и лечение в нашей стране существенно отличаются от западных форм медицинской помощи и ответственности за их ненадлежащее качество. Необходимо отметить, что интересы медицинских работников не совпадают с интересами больного, это аргументируется отсутствием законодательного регламентирования, массой законодательных пробелов, появлением коррупции, злоупотреблением служебным положением, что носит массовый характер.

Граждане Российской Федерации неохотно обращаются в медицинские организации за лечением, особенно в государственные и муниципальные клиники, так как недовольны медицинскими услугами, которые им оказываются. Каждый месяц за медицинской помощью примерно обращаются 10% граждан. Один раз в шесть месяцев – 30% граждан, один раз в год – 25% граждан, а один раз в несколько лет – 25% населения. Есть и такие граждане, которые вообще не обращаются в государственные, муниципальные медицинские организации, прибегая к самолечению. Их количество составляет примерно 7%.

Конституционно-правовое регулировании конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь

Конституционно-правовое регулирование конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь осуществляется не только путем разделения функций между всеми органами власти на различных уровнях, но и путем координирования действий указанных органов, а также деятельности медицинских организаций, медицинских работников. Деятельность должна быть направлена на обеспечение прав и свобод в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи и контролируется со стороны органов государственной власти, имеющих властные полномочия. Все это будет способствовать улучшению работы по реализации, защите прав и свобод каждого гражданина в области здравоохранения.

Реализация конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь будет способствовать созданию необходимых условий в различных сферах жизни. Например, в экономической, социальной, правовой сферах. Причем с обязательным принятием соответствующих мер в указанных отраслях по обеспечению охраны и защиты данного права, а при нарушении данного права – принятием мер по восстановлению данного права и по возмещению ущерба.

При отсутствии необходимых условий для реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в результате предоставления медицинских услуг ненадлежащего качества может возникнуть ухудшение жизненных показателей и здоровья человека в целом. Охрана жизни и здоровья будет гарантированной

только в том случае, если будут отсутствовать нарушения в комплексном оказании медицинской помощи. Особенно актуальным это является при активном развитии частной медицины.

В условиях развития частной медицины рыночные отношения должны регулироваться органами государственной власти в области здравоохранения, основными функциями которых являются:

- мониторинг состояния здоровья людей;
- сохранение здоровья нации через организацию плановых видов медицинской помощи населению;
- создание и введение стандартов качества оказываемой медицинской помощи и установление надзора за их исполнением;
- организация гарантированной системы государственного санитарного надзора по охране территории страны от заноса инфекций;
- осуществление единой государственной политики в области производства и обеспечения населения отечественными лекарственными средствами;
- действенный надзор в области профессиональной подготовки, повышения квалификации медицинских работников, а также проведение аттестации.

Современная экономика в здравоохранении требует выполнения взаимовыгодных принципов отношения между государством и службами здравоохранения. Результативность деятельности органов и различных служб в сфере здравоохранения зависит от целесообразного соединения нескольких форм предоставления населению медицинских услуг. К таким формам относятся организация государственной, муниципальной медицины, частной медицины и организация страховой медицины.

Модернизация здравоохранения

В период модернизации здравоохранения одним из основных институтов по охране здоровья является правовой институт по организации стандартов качества оказания медицинской помощи. В наши дни на качество оказываемой медицинской помощи оказывает влияние соблюдение всеми медицинскими организациями, медицинскими работниками стандартов качества. Проблемой является отсутствие контроля над соблюдением стандартов качества. Кроме того, некоторые стандарты не соответствуют реалиям оказания медицинской помощи.

В Конституцию РФ следует включить конкретные статьи, содержащие нормы действия единой системы здравоохранения в РФ с выделением государственной, муниципальной и частной системы здравоохранения. Это обяжет государство в лице его органов сохранять и развивать систему здравоохранения как единый механизм. Этого требуют содержание конституционных норм.

В период модернизации здравоохранение должно находиться под регулярным контролем со стороны государства. Осуществляя контрольные функции, государство в лице государственных органов здравоохранения должно руководствоваться правом, так как право имеет важное значение при осуществлении действий государства в лице его органов, медицинских организаций, медицинских работников по обеспечению, реализации, защите права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Отрасль здравоохранения является особой сферой деятельности государства, направленной на реализацию права граждан в сфере охраны здоровья, а также совершенствование законодательства и конституционно-правового регулирования здравоохранения через верховенство права.

Согласно Конституции РФ система здравоохранения находится в ведении органов исполнительной власти, обязанностью которых является создание такого микроклимата, при котором будут соблюдаться все требования, правила, установленные на законодательном уровне в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи. Именно это будет способствовать эффективной реализации данного права. Деятельность государства в лице его органов должна быть направлена на совершенствование законодательной базы, регламентирующей условия, порядок обеспечения, исполнения прав каждого человека в сфере охраны здоровья. Поэтому должностные лица всех органов власти обязаны своевременно принимать и рассматривать обращения лиц о нарушении их прав по реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь. В случае выявления нарушений прав граждан в сфере здравоохранения необходимо принимать меры административного воздействия по предотвращению и пресечению правонарушений со стороны органов, организаций, их должностных лиц, медицинских работников и других нарушителей права. Государство, выполняя свои функции относительно обеспечения, реализации, охраны права на здоровье и оказание медицинской помощи, должно соблюдать требования актов, принятых на международном уровне.

При конституционно-правовом регулировании данного права государство должно применять действенные механизмы, избегая действий по затягиванию процесса реализации такого права, исключая самоуправство и незаконность своих действий или бездействия.

Злоупотребление государства своей властью в лице его органов и должностных лиц можно устранить путем принятия соответствующих правовых актов, направленных на привлечение к ответственности должностных лиц органов государственной власти в случае совершения неправомерных действий или, наоборот, отказа от совершения действий по обеспечению и охране прав граждан в сфере здравоохранения. Также ответственность должна быть предусмотрена для организаций и медицинских работников, осуществляющих медицинскую деятельность, не оказывающих медицинскую помощь надлежащего качества, и за другие правонарушения в сфере здравоохранения. Именно такой подход будет способствовать результативной реализации конституционного права граждан на охрану здоровья

и медицинскую помощь. Для эффективного конституционно-правового регулирования реализации данного права необходимо на государственном уровне осуществлять контроль над деятельностью должностных лиц всех органов власти, учреждений, осуществляющих медицинскую деятельность, деятельностью врачей по обеспечению права каждого человека на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Правовая база системы охраны здоровья

Конституцией Российской Федерации регламентировано право граждан на получение медицинских услуг на бесплатной основе на территории РФ. Соблюдение, применение, защита конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь должны осуществляться с соблюдением норм на международном уровне, особенно в отношении иностранных граждан и российских граждан, пребывающих за пределами территории РФ. Процедура предоставления медицинских услуг иностранным гражданам, лицам без гражданства и беженцам устанавливается Министерством здравоохранения Российской Федерации.

Основным гарантом обеспечения прав и свобод граждан в сфере охраны здоровья является государство, которое должно осуществлять свои полномочия относительно перечисления денежных средств на разработку и внедрение программ по охране и сохранения здоровья населения и разработку мероприятий по формированию государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения. Со стороны государства наблюдаются действия по стимулированию деятельности, направленной на укрепление, сохранение здоровья населения, оздоровление населения путем разработки программ по привлечению молодежи к спорту, разработке программ по благополучию населения в сфере экологии. Кроме того, государство ведет политику по разработке программ проведения мероприятий по предотвращению обстоятельств, способствующих развитию общественно опасных заболеваний.

Правовая база системы охраны здоровья позволяет поощрить деятельность органов, организаций, их должностных лиц, направленную на укрепление состояния здоровья, организацию мероприятий по развитию физкультуры и спорта. Все эти мероприятия и поощрения финансируются государством.

На законодательном уровне установлены средства по реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Мерами по охране здоровья обеспечивается индивидуальное и общественное здоровье граждан, то есть здоровье населения всей страны и в целом нации. Важной целью охраны здоровья является поддержание жизнедеятельности людей с предоставлением им качественной медицинской помощи.

В наши дни появилась необходимость организации госстатистики с целью сбора, обработки, анализа информации о состоянии здоровья населения, о предоставлении медицинской помощи ненадлежащего качества с разработкой предложений по предотвращению неблагоприятных последствий, влияющих на состояние здоровья по итогам лечения в

будущем. Кроме того, возникает необходимость в разработке способов реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь и взаимодействия данного права с другими правами граждан. Это будет определять приоритетное направление по сохранению и укреплению состояния здоровья, по разработке процесса выбора наилучшего варианта реализации данного права, для достижения максимальной эффективности механизма его реализации. Это требует модернизации и повышения результативности конституционно-правового регулирования данного права. Регулирование должно строиться на основных принципах по сохранению состояния здоровья и приоритете профилактических мер по укреплению здоровья.

Заключение

В наши дни можно выделить следующие основные проблемы конституционно-правового регулирования системы здравоохранения:

– нормы закона, гарантирующие предоставление бесплатной медицинской помощи, носят лишь показной характер, то есть на практике не обеспечены финансовой поддержкой, поэтому малоэффективны;

– неэффективно адресное финансирование для оказания качественной медицинской помощи населению;

– отсутствуют механизмы реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь в сфере страхования, обеспечивающие нормальное функционирование конкуренции;

– медицинские работники, осуществляющие медицинскую деятельность, являются малообеспеченной категорией граждан;

– внедрение новых медицинских технологий в здравоохранение обеспечивает увеличение стоимости медицинских услуг;

– усиливается импортная зависимость по лекарственным средствам, медицинской технике и оборудованию;

– существующее финансирование и правовой режим расходования финансовых средств малоэффективны;

– отсутствует четкое разделение полномочий между всеми органами власти;

– при недостаточном финансировании медицинское учреждение вынуждено самостоятельно зарабатывать.

Совершенствование конституционно-правового регулирования системы здравоохранения должно осуществляться на основе развития законодательной базы в сфере охраны здоровья, которая должна базироваться на закреплении норм, гарантирующих обеспечение, охрану, оказание качественной медицинской помощи. Для этого необходимо применять следующие направления:

- развитие единых стандартов качества медицинской помощи во всех регионах страны;
- распределение функций по оплате медицинских услуг между субъектами здравоохранения – государством, работодателями, гражданами;
- перевод медицинских организаций на одноканальное финансирование;
- определение объемов медицинской помощи и ее ресурсного обеспечения;
- совершенствование системы обязательного медицинского страхования и добровольного медицинского страхования;
- внедрение системы обязательного страхования профессиональной ответственности врачей и разработка действенного механизма реализации этой системы;
- разработка механизма реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь;
- осуществление контроля за деятельностью органов управления медицинских организаций, медицинских работников в сфере оказания качественной медицинской помощи со стороны государства в лице его органов, судебного контроля;
- организация контроля за предоставлением платных медицинских услуг частнопрактикующими клиниками и оказываемых государственными и муниципальными медицинскими организациями.

Библиография

1. Акопов В.И. Медицинское право: современное здравоохранение и право граждан на охрану здоровья. Ростов-на-Дону: Феникс, 2012. С.65.
2. Алексеев В.А., Борисов К.Н., Рожецкая С.В. Проблемы здравоохранения США и принимаемая реформа // Научно-практический медицинский журнал. Международное здравоохранение 2011. Том 2. С. 20-33.
3. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. Мировая статистика здравоохранения. ВОЗ, за соответствующие годы // Российская медицина: проблемы доступности и качества Серия: Основные проблемы социального развития России. 2011. №20 (432). С.10.
4. Апелляционное определение Московского городского суда по делу № 11 – 18289 от 22.08.2012.
5. База данных Росстата.
6. Всеобщая декларация прав человека // Международная защита прав и свобод человека. М.: 1990. С.18.
7. Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека. М.: Издательство МНИМП, 1998. С.57.
8. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Российская газета. № 7. 21.01.2009.

9. Мансуров В.А., Юрченко В.О. Перспективы профессионализации российских врачей в реформирующемся обществе // Социологические исследования. 2005. № 1. С. 95-96.
10. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Права человека. Основные международные документы. Сборник документов. М.: Международные отношения, 1989. С.160.
11. Международный пакт о гражданских и политических правах // Права человека. Основные международные документы. Сборник документов. М.: Международные отношения, 1989. С. 185.
12. Пучкова В.В. Проблемы реформирования управления здравоохранением и развития ОМС // Проблемы права. 2012. № 3. С. 146.
13. Пучкова В.В. Реформирование системы здравоохранения в сфере реализации права граждан на охрану здоровья в Российской Федерации. Смоленск: Маджента, 2013. 110 с.
14. Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения // Всемирная организация здравоохранения. Основные документы. Женева, 1977. С.5.
15. Федеральный закон Российской Федерации от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Российская газета. № 5639. 23 ноября 2011.

Constitutional and legal regulation of the health care system in the Russian Federation

Victoriya V. Puchkova

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Civil Law Department,
Smolensk branch of the International Legal institute,
Senior Lecturer of the department of GPA SF SFGS,
214000 , 1, 9, Oktyabr'skoi Revolyutsii st., Smolensk, Russian Federation;
e-mail: viktoriya-puchko@mail.ru

Abstract

The relevance of the topic is due to the attention that the country's leadership is now turning to the implementation of the fundamental constitutional rights of Russian citizens related to health protection. The realization of these rights requires not only financial, logistical, personnel, but also scientific justification. The purpose of the article is to analyze the constitutional and legal regulation of the health care system in Russia. The article reveals

the problems of realization of the constitutional right of citizens in the field of health protection and medical care. In order to implement the constitutional and legal regulation of the rights to health protection, an analysis of the legal basis for the health protection system is conducted. The legal system of the state is obliged to ensure compliance with the rules governing the implementation of each person's constitutional right to health care and medical care. Medicine and treatment in our country differ significantly from Western forms of medical care and responsibility for their inadequate quality. It should be noted that the interests of medical workers do not coincide with the interests of the patient; this is argued by the lack of legislative regulation, the mass of legislative gaps, the emergence of corruption, abuse of office, which is massive.

For citation

Puchkova V.V. (2017) *Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie sistemy zdravookhraneniya v RF* [Constitutional and legal regulation of the health care system in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (4A), pp. 47-56.

Keywords

Health care system, constitutional and legal regulation, the right to health protection, healthcare, law.

References

1. Akopov V.I. (2012) *Meditinskoe pravo: sovremennoe zdravookhranenie i pravo grazhdan na okhranu zdorov'ya* [Medical law: modern health care and the right of citizens to health care]. Rostov-na-Donu: Feniks Publ.
2. Alekseev V.A., Borisov K.N., Rozhetskaya S.V. (2011) Problemy zdravookhraneniya SShA i predprinimaemaya reforma [US health problems and the undertaken reform]. *Nauchno-prakticheskii meditsinskii zhurnal. Mezhdunarodnoe zdravookhranenie* [Scientific and practical medical journal. International Healthcare], 2, pp. 20-33.
3. *Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii FS RF. Mirovaya statistika zdravookhraneniya. VOZ, za sootvetstvuyushchie gody. Rossiiskaya meditsina: problemy dostupnosti i kachestva Seriya: Osnovnye problemy sotsial'nogo razvitiya Rossii* [Analytical Herald of the Federation Council of the Russian Federation. World health statistics. WHO, for the corresponding years. Russian medicine: problems of accessibility and quality Series: The main problems of social development in Russia].
4. *Apellyatsionnoe opredelenie Moskovskogo gorodskogo suda po delu № 11 – 18289 ot 22.08.2012* [The appellate ruling of the Moscow City Court in case No. 11 - 18289 of 22.08.2012].

5. *Baza dannykh Rosstata* [Database of Rosstat].
6. *Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 21 noyabrya 2011 g. № 323-FZ «Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiiskoi Federatsii»*. *Rossiiskaya gazeta*. № 5639. 23 noyabrya 2011 [Federal Law of the Russian Federation of November 21, 2011 No. 323-FZ "On the fundamentals of protecting the health of citizens in the Russian Federation". *Rossiyskaya Gazeta*. No. 5639. November 23, 2011].
7. *Evropeiskaya konventsiya o zashchite prav i osnovnykh svobod cheloveka* [European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms]. Moscow.
8. *Konstitutsiya RF (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ)*. *Rossiiskaya gazeta*. № 7. 21.01.2009 [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of December 30, 2008, No. 7-FKZ of December 30, 2008). *Rossiyskaya Gazeta*. № 7. 21.01.2009].
9. Mansurov V.A., Yurchenko V.O. (2005) *Perspektivy professionalizatsii rossiiskikh vrachei v reformiruyushchemsya obshchestve* [Perspectives of professionalization of Russian doctors in a reformed society]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological research], 1, pp. 95-96.
10. *Mezhdunarodnyi pakt ob ekonomicheskikh, sotsial'nykh i kul'turnykh pravakh. Prava cheloveka. Osnovnye mezhdunarodnye dokumenty. Sbornik dokumentov* [International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Human Rights. The main international documents. Collection of documents]. Moscow.
11. *Mezhdunarodnyi pakt o grazhdanskikh i politicheskikh pravakh. Prava cheloveka. Osnovnye mezhdunarodnye dokumenty. Sbornik dokumentov* [International Covenant on Civil and Political Rights. Human Rights. The main international documents. Collection of documents]. Moscow.
12. Puchkova V.V. (2012) *Problemy reformirovaniya upravleniya zdravookhraneniem i razvitiya OMS* [Problems of reforming health management and development of MHI]. *Problemy prava* [Problems of law], 3, pp. 146.
13. Puchkova V.V. (2013) *Reformirovanie sistemy zdravookhraneniya v sfere realizatsii prava grazhdan na okhranu zdorov'ya v Rossiiskoi Federatsii* [Reforming the health care system in the sphere of realization of the citizens' right to health protection in the Russian Federation]. Smolensk: Madzhenta Publ.
14. *Ustav (Konstitutsiya) Vsemirnoi organizatsii zdravookhraneniya. Vsemirnaya 8 organizatsiya zdravookhraneniya. Osnovnye dokumenty* [Constitution of the World Health Organization. World Health Organization. Basic documents]. Geneva.
15. *Vseobshchaya deklaratsiya prav cheloveka // Mezhdunarodnaya zashchita prav i svobod cheloveka* [Universal Declaration of Human Rights // International Protection of Human Rights and Freedoms]. Moscow.