Типология механизма административно-правового регулирования в сфере медицинского обеспечения граждан

Плахотная Ирина Борисовна – аспирант кафедры государственно-правовых дисциплин Тихоокеанского государственного университета (г. Хабаровск). E-mail: plahotny@mail.ru

Научная статья посвящена типологии механизма административно-правового регулирования в сфере медицинского обеспечения граждан. Особое внимание уделяется контрольно-надзорным полномочиям органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере, проблемам правоприменительной практики при осуществлении регулирования в сфере медицинского обеспечения граждан.

Ключевые слова: механизм, административно-правовое регулирование, медицинское обеспечение граждан, нормативно-правовое регулирование, контроль, надзор.

Одним из актуальных вопросов в сфере медицинского обеспечения граждан является типология механизма административно-правого регулирования, которая позволяет выделить следующие его элементы: федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральные органы исполнительной власти призваны осуществлять административно-правовое регулирование в сфере медицинского обеспечения граждан на всей территории Российской Федерации. Согласно ст. 110 Конституции РФ [1], исполнительную власть в стране осуществляет Правительство РФ. Полномочия Правительства РФ в социальной сфере закреплены в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [2]. В частности, Правительство РФ обеспечивает: проведение единой государственной политики в области охраны здоровья граждан; формирует федеральные программы по развитию здравоохранения и обеспечивает их реализацию; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья; в целях координации деятельности и осуществления государственной политики в области здравоохранения уполномочивает специально образованные федеральные органы или иные федеральные органы исполнительной власти на решение задач в сфере охраны здоровья населения; предоставляет палатам Федерального собрания Российской Федерации ежегодные государственные доклады о состоянии здоровья населения Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. №321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» [8], специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере медицинского обеспечения граждан, осуществляющим функции по

выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, является Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Одним из основных направлений деятельности Минздравсоцразвития РФ является нормативно-правовое регулирование путем разработки:

- проектов федеральных законов в рамках предоставленного Правительству РФ права законодательной инициативы, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ;

- нормативных правовых актов во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ. При этом, Постановлением Правительства РФ №321 определены вопросы, по которым Минздравсоцразвития РФ осуществляет самостоятельное нормативно-правовое регулирование в сфере медицинского обеспечения граждан: организация деятельности подведомственных территориальных органов федеральных служб и федерального агентства, организация деятельности по медицинскому обеспечению граждан, собственно медицинское обеспечение граждан [8].

Определенный Постановлением Правительства РФ перечень вопросов, по которым Минздравсоцразвития РФ осуществляет нормативно-правовое регулирование, не является исчерпывающим. При этом, нормативно-правовое регулирование по вопросам, не определенным в Постановлении №321, ограничено сферой медицинского обеспечения граждан, а также вопросами, правовое регулирование которых осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ [8]. Такой подход законодателя, очевидно, направлен на исключение влияния постоянных изменений в социально-экономической сфере и изменений структуры федеральных органов исполнительной власти.

Кроме вышеперечисленных полномочий, Минздравсоцразвития РФ: обобщает практику применения законодательства в сфере медицинского обеспечения граждан; анализирует реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности; организует деятельность по оказанию государственных услуг в сфере медицинского обеспечения граждан в случаях, установленных указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ; осуществляет контроль и надзор в сфере медицинского обеспечения граждан [8].

В соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [7], Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. №323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» [9], функции по контролю и надзору в сфере медицинского обеспечения граждан возложены на Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, которая находится в ведении Минздравсоцразвития РФ.

В рамках реализации контрольно-надзорных полномочий служба осуществляет:

- контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи. За исключением контроля, переданного в соответствии с частью 1 статьи 5.1 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ;

- лицензирование медицинской деятельности организаций государственной системы здравоохранения, а также муниципальной и частной систем здравоохранения по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи;

- проверку деятельности организаций здравоохранения [4, 9, 12].

Реализация указанных полномочий Росздравнадзора призвана обеспечить соблюдение учреждениями здравоохранения действующего законодательства РФ в рассматриваемой сфере. В случае выявления административных правонарушений в результате осуществления контрольно-надзорной функции Росздравнадзору предоставлено право возбуждать дело по следующим административным правонарушениям:

- сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения (ст. 6.1 КоАП РФ);

- незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью (ст. 6.2 КоАП РФ);

- нарушение правил оборота инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ (ст. 6.15 КоАП РФ);

- нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ (ст. 6.16 КоАП РФ);

- заведомо ложный вызов специализированных служб (ст. 19.13 КоАП РФ).

Кроме того, в соответствии с Административным регламентом по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи, Росздравнадзор имеет право вынести предписание об устранении выявленных нарушений в случае обнаружения административного правонарушения [13]. Такой подход законодателя представляется не вполне последовательным.

Выдача предписания об устранении выявленных нарушений должностным лицом, составившим по результатам мероприятия по контролю протокол об административном правонарушении, противоречит нормам КоАП РФ [3], поскольку как таковое подтверждение (установление) виновного факта нарушения и, следовательно, определение оснований для возложения на соответствующее лицо тех или иных обязанностей по устранению этих нарушений (причин, способствовавших его совершению) может быть осуществлено только должностным лицом (судьей), рассмотревшим дело об административном правонарушении и в установленном порядке вынесшим необходимое на этот счет постановление и представление.

В то же время, предписание следует рассматривать в качестве индивидуального ненормативного акта, вынесенного в случаях и в порядке, установленных законодательством РФ, уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, так как нормы административного процесса не являются основанием для его вынесения. Следовательно, предписание не может быть направлено на устранение выявленного административного правонарушения. Назначение предписания – устранение нарушений законодательства в сфере медицинского обеспечения граждан, не отнесенных к административным правонарушениям. В свою очередь, невыполнение в установленный срок предписания влечет за собой административную ответственность, предусмотренную ст. 19.5 КоАП РФ.

Вышеперечисленные административные правонарушения в сфере медицинского обеспечения граждан не являются единственно возможными нарушениями действующего законодательства РФ в указанной сфере. В связи с чем, предписание может и должно выступать самостоятельной мерой реагирования контролирующего органа на нарушения законодательства, не являющиеся административными правонарушениями.

Функции по оказанию государственных услуг в сфере медицинского обеспечения граждан в федеральных медицинских учреждениях и управлению государственным имуществом выполняет Федеральное медико-биологическое агентство [11]. При этом, для ФМБА характерно совмещение функций по оказанию государственных услуг с контрольно-надзорными функциями. Так, агентство уполномочено на осуществление контроля и надзора в сфере донорства крови и ее компонентов, санитарно-эпидемиологического надзора.

В последнее время все большее значение приобретает сфера платных медицинских услуг. В подобных случаях на отношения между пациентом и медицинским учреждением распространяет свое действие Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. №2300-1 «О защите прав потребителей» [6].

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. №322, функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей возложены на Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека [10]. Специальным направлением деятельности Роспотребнадзора является осуществление контрольно-надзорной функции в сфере соблюдения медицинскими учреждениями (государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения) обязательных требований законодательства о защите прав потребителей, а также обязательных требований к медицинскому обеспечению граждан при оказании платных медицинских услуг. При выявлении нарушений законов и иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и правил оказания услуг предписание о прекращении нарушений прав потребителей, о необходимости соблюдения обязательных требований к медицинским услугам [14]. При наличии в совершенном правонарушении признаков

состава административного правонарушения Роспотребнадзор уполномочен возбуждать и рассматривать дело об административном правонарушении [3].

Таким образом, в сфере медицинского обеспечения граждан контрольно-надзорные функции возложены на:

- Росздравнадзор (контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи, лицензионный контроль);

- Роспотребнадзор (контроль за соблюдением законодательства РФ в области защиты прав потребителей при оказании платных медицинских услуг, правил оказания медицинских услуг).

Такой подход законодателя обуславливает множественность проводимых проверок различными федеральными органами исполнительной власти, что противоречит недавно принятому и действующему Федеральному закону от 26.12.2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [5], который указывает на недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора) проверок исполнения одних и тех же обязательных требований, установленных действующим законодательством РФ.

Правоприменительная практика при определении административно-правового статуса федеральных органов исполнительной власти показывает целесообразность четкого и последовательного разграничения полномочий между органами исполнительной власти с целью исключения дублирования функций.

Поскольку сфера медицинского обеспечения граждан относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, отличительной особенностью механизма административно-правового регулирования является необходимость поддержания его единства путем обеспечения оптимального взаимодействия его элементов, так как, с одной стороны, субъекты РФ самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти на территории соответствующего субъекта, с другой, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. При этом, одной из важнейших задач является детальное разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. Только в этом случае можно четко определить компетенцию федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

В соответствии с Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан [4], органы исполнительной власти субъектов РФ в сфере медицинского обеспечения граждан осуществляют: нормативно-правовое регулирование путем принятия законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ; надзор и контроль за соблюдением и исполнением нормативных правовых актов субъекта РФ; разработку, утверждение и

реализацию региональных программ в сфере медицинского обеспечения; разработку, утверждение и реализацию территориальных программ государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи; установление медико-экономических стандартов в соответствии с федеральными стандартами медицинской помощи; организацию оказания специализированной медицинской помощи (за исключением федеральных специализированных медицинских учреждений); организацию оказания медицинской помощи, предусмотренной законодательством субъекта РФ для определенных категорий граждан; организацию оказания специализированной скорой медицинской помощи; организацию заготовки, переработки, хранения и обеспечения безопасности донорской крови и ее компонентов; координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ, субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, иных хозяйствующих субъектов; реализацию мер, направленных на спасение жизни людей и защиту их здоровья при чрезвычайных ситуациях.

Особо выделим полномочия Российской Федерации, переданные для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ. К ним относятся: осуществление контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской помощи, оказываемой в федеральных организациях здравоохранения); лицензирование медицинской деятельности организаций муниципальной и частной систем здравоохранения (за исключением деятельности по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи) [4].

В связи с делегированием полномочий Российской Федерации субъектам РФ на федеральные органы исполнительной власти возлагаются дополнительные полномочия:

1. Минздравсоцразвития РФ осуществляет нормативно-правовое регулирование по вопросам осуществления переданных полномочий; издает обязательные для исполнения методические указания и инструктивные материалы по осуществлению переданных полномочий; согласовывает структуру органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих переданные полномочия [4].

2. Росздравнадзор осуществляет ведение единого реестра лицензий, в том числе выданных органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляет контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий [4].

Анализ соотношения полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в сфере медицинского обеспечения граждан свидетельствует о том, что основной объем ответственности переложен на региональный уровень. Следовательно, основное бремя финансовых расходов ложится на бюджеты субъектов РФ. Но зачастую финансовые средства, выделяемые из

региональных бюджетов не способны покрыть затраты, связанные с реальным объемом финансирования.

Типология механизма административно-правового регулирования в сфере медицинского обеспечения граждан показывает, что административная реформа не закончена, она продолжается и направлена на создание механизма эффективного регулирования, способного четко выполнять необходимые для государства и его граждан задачи. Одним из условий достижения эффективности механизма является правовая обеспеченность деятельности органов исполнительной власти, нормативная урегулированность всех стадий реализации возложенных на них функций.

Литература и источники:

1. Конституция Российской Федерации принята 12 декабря 1993 г. – М. : Юрист, 1993. – 48 с.

2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1997. – №51. – Ст. 5712.

3. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации // СЗ РФ. – 2002. – №1 (ч. 1). – Ст. 1.

4. Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан от 22.07.1993 № 5487-1 // Российские вести. – 09.09.1993. – № 174.

5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

6. Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» // Ведомости СНД и ВС Р. – 09.04.1992. – № 15. – Ст. 766.

7. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2004. – № 11. – Ст. 945.

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2898.

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» // СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2900.

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2899.

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2005 г. № 206 «Об утверждении Положения о Федеральном медико-биологическом агентстве» // СЗ РФ. – 2005. – № 16. – Ст. 1456.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.01.2007 № 30 «Об утверждении Положения о лицензировании медицинской деятельности».

13. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 31 декабря 2006 г. № 905 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением стандартов качества медицинской помощи» // Российская газета. – 23.03.2007. – № 60.

14. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 19.10.2007 № 658 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг» // Бюллетень нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. – 18.02.2008. – № 7.