Правовой механизм охраны здоровья граждан

Государство гарантирует охрану здоровья каждого человека в соответствии с Конституцией РФ, иными законодательными актами, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ.

Основные правовые аспекты отношений в сфере охраны здоровья между человеком, государством, работодателем, медицинской организацией и страховой компанией регулируются Конституцией РФ, Гражданским, Уголовным, Административным и иными кодексами РФ, международными соглашениями и конвенциями, различными федеральными законами.

Статья 7 Конституции РФ (1993) определяет Российскую Федерацию как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Этой же статьей определено, что "в Российской Федерации охраняется труд и здоровье человека, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты".

Непосредственное отношение к охране здоровья граждан имеют ст. 41 и 42 Конституции РФ. Так, в ст. 41 закреплено право каждого гражданина "на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений".

В этой же статье указано, что в Российской Федерации "финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию". Этой же статьей определена ответственность должностных лиц за сокрытие фактов, создающих угрозу для жизни и здоровья граждан.

Ответственность за данные действия регламентирована Гражданским, Административным и Уголовным кодексами, а также другими федеральными законами.

Статьей 42 Конституции РФ закреплено право каждого гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Необходимо отмстить, что в период с 1993 по 2011 г. базовым законом в сфере охраны здоровья являлись Основы законодательства.

Важно подчеркнуть, что охрана здоровья граждан рассматривалась в Основах законодательства именно как комплекс различных мероприятий. Тем самым уточнялось, что "здравоохранение" является лишь составной частью "охраны здоровья".

Особо следует отметить, что в Основах законодательства впервые в Российской Федерации было определено участие социальных работников в оказании медико-социальной помощи.

В целях совершенствования законодательства в сфере охраны здоровья граждан и оказания медицинской помощи в ноябре 2011 г. принят Закон об охране здоровья. Он направлен на конкретизацию конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь и закрепление гарантий и механизмов их реализации в современных условиях в рамках сложившейся структуры системы здравоохранения.

Этот Закон стал новым единым законодательным актом, который наряду с положениями, содержащимися в ранее принятых нормативных правовых актах и сохраняющими свою актуальность в настоящее время, включил в себя новизну правового регулирования, позволяющую в совокупности с прежними нормами создать современную систему российского здравоохранения.

Впервые на законодательном уровне закреплены дефиниции, напрямую связанные с оказанием медицинской помощи и определяющие отдельные се компоненты.

В Закон об охране здоровья включены новые основные принципы охраны здоровья граждан. В отличие от действовавших Основ законодательства, только декларировавших основные принципы, последние, закрепленные в новом Законе, представляют собой сформулированные в его нормах основополагающие идеи, определяющие процессы их формирования и реализации.

Законом об охране здоровья уточняются полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, исходя из ст. 72 Конституции РФ, согласно которой координация вопросов здравоохранения, защита семьи, материнства, отцовства и детства отнесены к вопросам совместного ведения России и субъектов РФ.

Круг полномочий федеральных органов исполнительной власти дополнен. За ними закреплены полномочия по организации и осуществлению контроля за соответствием качества и безопасности оказываемой медицинской помощи, медицинских изделий, специализированных продуктов лечебного питания, донорской крови и ее компонентов установленным порядкам, стандартам и техническим регламентам.

Ранее возложенные на органы местного самоуправления полномочия по организации оказания первичной медико-санитарной помощи и скорой медицинской помощи Законом об охране здоровья закреплены за органами государственной власти субъектов РФ. А органы местного самоуправления наделены полномочиями по обеспечению организации медицинской помощи в рамках муниципальной системы здравоохранения только в случае делегирования им соответствующих полномочий органами государственной власти субъектов РФ в сфере охраны здоровья граждан.

Таким образом, Законом об охране здоровья обеспечивается усиление ответственности органов государственной власти за обеспечение охраны здоровья граждан и оказание медицинской помощи. При этом основной объем полномочий, связанных с обеспечением прав граждан на бесплатную медицинскую помощь, переносится на уровень субъекта РФ.

В отличие от Основ законодательства, новый Закон об охране здоровья раскрывает механизм реализации прав граждан на выбор врача и медицинской организации как в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в зависимости от вида и формы оказания последней, так и в рамках оказания платной медицинской помощи.

Данным документом вводятся критерии высокотехнологичной медицинской помощи. Впервые определяется такой важный компонент оказания скорой медицинской помощи, как медицинская эвакуация.

Законом об охране здоровья конкретизируется сущность медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения.

Следует отметить нововведения, касающиеся вопросов редких (орфанных) заболеваний и паллиативной помощи, необходимость регулирования которых обусловлена социальной незащищенностью нуждающихся в паллиативной помощи, и больных редкими заболеваниями в силу тяжести течения заболеваний и потребности в дорогостоящем лечении.

Впервые дается определение понятия "медицинские изделия", закрепляется порядок их применения на территории страны. До настоящего времени отсутствовала какая-либо нормативная правовая база, регулирующая эту сферу деятельности.

Существенным новшеством Закона об охране здоровья стало детальное регулирование вопросов репродукции человека, остававшееся вне законодательных актов.

В отличие от действовавших Основ законодательства, в которых правовое регулирование вопросов определения момента смерти человека относилось к подзаконным актам федеральных органов исполнительной власти, Законом об охране здоровья непосредственно регулируются указанные отношения.

В новом Законе упорядочены вопросы медицинской экспертизы. Определена четкая грань между медицинской экспертизой и медицинским освидетельствованием. К видам медицинского освидетельствования Закон об охране здоровья относит освидетельствование на состояние алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, психиатрическое освидетельствование, освидетельствование на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством, на наличие медицинских противопоказаний к владению оружием и на наличие медицинских противопоказаний к осуществлению отдельных видов профессиональной деятельности.

Законом об охране здоровья предусмотрена замена (с 2015 г.) действующей в настоящее время системы выдачи сертификатов специалиста медицинским и фармацевтическим работникам, дающим право на осуществление медицинской или фармацевтической деятельности, на процедуру аккредитации специалиста, под которой понимается определение соответствия готовности лица, получившего соответствующее образование, к оказанию конкретных видов медицинской деятельности и медицинских вмешательств в соответствии с утвержденными порядками оказания медицинской помощи и стандартами медицинской помощи либо к осуществлению фармацевтической деятельности в установленном порядке.

Детально регламентируются вопросы подготовки медицинских и фармацевтических работников.

Предусматривается усиление требований к самим медицинским работникам в целях защиты прав граждан в сфере охраны здоровья. Вводятся нормы, устанавливающие ограничения, налагаемые на медицинских и фармацевтических работников при осуществлении ими профессиональной деятельности.

Законом об охране здоровья устанавливаются права и обязанности медицинских организаций. Основным новшеством здесь является обязанность медицинских организаций страховать ответственность перед пациентами.

В ст. 80, 81 гл. 10 Закона об охране здоровья уточнены и конкретизированы основные требования к программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Впервые предусмотрено утверждение программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи Правительством РФ сроком на три года.

В медицинскую помощь, оказываемую бесплатно в рамках данной программы, включена паллиативная помощь, представляемая в медицинских организациях.

Базовая программа обязательного медицинского страхования как составная часть программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи будет формироваться в соответствии с Федеральным законом "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации".

Законом об охране здоровья впервые установлены единые требования к структуре территориальной программы государственных гарантий, ранее ежегодно устанавливаемые Правительством РФ.

В целях обеспечения защиты прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи, разграничения порядков предоставления платных медицинских услуг и бесплатной медицинской помощи в данный Закон включена статья "Платные медицинские услуги". В статье конкретизируется порядок оказания платных медицинских услуг гражданам. Здесь же четко определены условия оказания платных медицинских услуг гражданам, соблюдение которых позволит разграничить их предоставление с бесплатной медицинской помощью, оказываемой в рамках территориальных программ государственных гарантий.

В Законе об охране здоровья отражен инновационный подход к управлению деятельностью в сфере охраны здоровья граждан, заключающийся в сочетании государственного регулирования и самоуправления, установлении системы управления качеством и безопасностью деятельности. Одним из элементов управления качеством и безопасностью деятельности в сфере охраны здоровья граждан будет являться информационная система, признанная обеспечить учет деятельности в сфере охраны здоровья граждан, в том числе персонифицированный учет оказанных услуг.

Одним из важнейших прав граждан является право на благоприятную среду обитания. Именно поэтому блок законов, так называемых надзорных законов, посвящен вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охране атмосферного воздуха, качеству питьевой воды.

Закон РСФСР от 19 апреля 1991 г. № 1034-1 "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" был принят одним из первых среди законов в области охраны здоровья. Он был существенно дополнен и принят в новой редакции как Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. В нем дается определение санитарно-эпидемиологическому благополучию, государственному санитарному надзору. В нем государственная санитарно-эпидемиологическая служба рассматривается как единая федеральная централизованная система органов и учреждений, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор в стране.

В данном Законе определены меры по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, закреплены права и обязанности граждан, а также юридических лиц по его обеспечению, также меры ответственности и порядок возмещения вреда, причиненного здоровью граждан действиями других граждан или юридических лиц вследствие нарушения санитарного законодательства. Этим же Законом определены санитарно-эпидемиологические требования к обеспечению безопасной для человека среды обитания: требования к планировке, застройке и эксплуатации жилых и производственных объектов, городов и сельских поселений, к продукции производственно-технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд; требования к продукции, производимой и ввозимой на территорию страны, организации питания, водоснабжения, атмосферному воздуху, сбору, обеззараживанию и утилизации промышленных отходов и т.д.

В случае возникновения угрозы или распространения инфекционных заболеваний в этом Законе определен порядок введения на территории РФ ограничительных мероприятий (карантина). Важно отмстить, что гигиеническому обучению и воспитанию граждан, направленному на повышение санитарной культуры, распространению знаний о здоровом образе жизни придан правовой статус.

Целью принятия Федерального закона от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" явилась защита конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии. Им установлены основные принципы государственного управления в области охраны атмосферного воздуха, а также введены полномочия органов государственной власти РФ и правовые нормы по организации деятельности в области охраны атмосферного воздуха.

Правовое регулирование обеспечения радиационной безопасности осуществляется в соответствии с принятым Федеральным законом от 9 января 1996 г. № З-ФЗ "О радиационной безопасности населения". В нем установлены принципы обеспечения радиационной безопасности, сформулированы основы государственного управления, а также государственного надзора и контроля за обеспечением радиационной безопасности.

Целью принятия Федерального закона от 2 января 2000 г. №29-ФЗ "О качестве и безопасности пищевых продуктов" стала необходимость усиления государственного регулирования в области обеспечения населения продуктами питания через установление государственных нормативов соответствующих показателей, осуществление государственного контроля и единой системы оценки соответствия качества выпускаемой и ввозимой на территорию страны продукции.

Правовому регулированию вопросов профилактики заболеваний посвящен следующий блок законов.

Федеральный закон от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ "Об иммунопрофилактике инфекционных болезней" создает правовую основу иммунопрофилактики инфекционных заболеваний, осуществляемой с целью защиты населения от инфекционных заболеваний. Этим же Законом определена политика государства, направленная на последовательное снижение, а в перспективе – ликвидацию на территории РФ таких заболеваний, как туберкулез, полиомиелит, коклюш, столбняк, корь и др. Дано понятие национального календаря профилактических прививок и перечень прививок, его составляющих, а также источники финансирования работы по иммунопрофилактике инфекционных заболеваний.

Высокая распространенность в Российской Федерации ВИЧ-инфекции и огромный социально-экономический ущерб, наносимый этим заболеванием, послужил причиной принятия Федерального закона от 30 марта 1995 г. №38-Ф3 "О предупреждении распространения на территории Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)". Им гарантируется регулярное информирование населения о состоянии этой проблемы в стране, мерах профилактики данного заболевания, проведения мониторинга за его распространением. Данным Законом гарантирована доступность медицинского освидетельствования граждан, в том числе анонимного, бесплатное предоставление медицинской помощи ВИЧ-инфицированным гражданам, а также установление гарантий соблюдения прав и свобод ВИЧ-инфицированных и т.д.

Заболеваемость населения туберкулезом является сегодня еще одной из важнейших медико-социальных проблем. Поэтому был принят Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ "О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации", где определена государственная политика в области защиты населения от туберкулеза: сформулированы принципы оказания гражданам противотуберкулезной медицинской помощи, закреплены права и обязанности больных этим заболеванием. При этом оговаривается возможность направления по решению суда на обязательное лечение лиц, уклоняющихся от обследования или лечения, определяется комплекс мер по обеспечению его профилактики, а также организация и финансирование противотуберкулезной помощи населению.

За последнее десятилетие в стране число потребителей наркотиков увеличилось только по данным официальной статистики более чем в два раза. Реальные масштабы этого бедствия значительно шире официальных данных. Адекватным ответом на данную ситуацию стало принятие Федерального закона от 8 января 1998 г. № З-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах", появление которого продемонстрировало официальную политику РФ, направленную на непримиримую борьбу с незаконным оборотом этих средств. Впервые в нашей стране был определен порядок составления перечня и списков наркотических средств и психотропных веществ, подлежащих контролю. В соответствии с этим Законом определена государственная монополия на оборот наркотиков, уточнены меры по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, регламентирован порядок оказания наркологической помощи лицам, больным наркоманией.

Следующий шаг – принятие Федерального закона от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ "Об ограничении курения табака", включая поправки в части расширения перечня мест, запрещенных для курения (2012 г.). Это позволяет надеяться, что защита граждан от недоброкачественной табачной продукции, ограничение табакокурения в общественных местах, антиникотиновая пропаганда поможет не только уменьшить число табакокурильщиков, но и будет способствовать профилактике табакокурения среди населения.

В блоке законов по профилактике заболеваний следует назвать Федеральные законы от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", от 23 февраля 1995 г. № 26-ФЗ "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах". Они направлены на создание условий по пропаганде здорового образа жизни, важнейшим элементом которого является рациональная двигательная активность человека, а также мер по обеспечению полноценного отдыха и санаторно-курортного лечения граждан. Последним Законом предусматриваются меры по восстановлению и защите национальных природных лечебных климатических территорий, дальнейшему развитию отечественной курортной индустрии.

Законом РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" были определены виды медицинского страхования, порядок проведения обязательного и добровольного медицинского страхования граждан, права и обязанности страхователя, а также страховых организаций и медицинских учреждений, осуществляющих свою деятельность в рамках медицинского страхования. В целях дальнейшего развития правовых основ медицинского страхования был принят Федеральный закон "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", в частности уточнивший права субъектов обязательного медицинского страхования.

Необходимо отметить, что в настоящее время формируется условный "кодекс законов об охране здоровья", в рамках которого можно рассматривать отдельные специальные законы. Такими нормативными правовыми актами регулируются отношения в отдельных, имеющих свои особые, специфические правовые потребности сферах охраны здоровья и оказания гражданам медицинской помощи. Например, потребовалось принятие правовых норм, регламентирующих условия и порядок применения новых медицинских технологий. В связи с этим, в частности, был принят Закон РФ от 22 декабря 1992 г. № 4180-1 "О трансплантации органов и (или) тканей человека".

В настоящее время жизнь и здоровье человека часто напрямую зависит от возможности переливания крови и ее компонентов, однако эти ресурсы стали весьма ограниченными. Новым Федеральным законом от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ "О донорстве крови и ее компонентов" закреплены права и обязанности государства и лиц, являющихся донорами.

В блок специальных законов входит также Закон РФ от 2 июля 1992 г. № 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях права граждан при ее оказании" (далее – Закон о психиатрической помощи"). Его принятие было связано с особым отношением населения, медицинских работников и общества в целом к психически больным. Введение в данный Закон статей, упорядочивающих оказание психиатрической помощи без согласия пациента, является важной мерой защиты прав и свобод человека, страдающего психическими расстройствами.

С целью обеспечения механизмов реализации законов Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти разрабатываются подзаконные нормативные правовые акты в виде постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, указаний и т.п.