

Карасев А.Т., Елькина А.В.

## РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Karasev A.T., Elkina A.V.

## REALIZATION OF THE RIGHTS OF CITIZENS TO HEALTH PROTECTION AT THE LOCAL LEVEL

*В статье определяется состояние современной системы здравоохранения. Освещены основные проблемы реализации прав граждан на охрану здоровья. Особое внимание уделяется ценности здоровья граждан как для муниципального образования, так и для государства, поскольку качественное здравоохранение служит показателем стабильности социального, экономического и культурного развития. Вместе с тем, соблюдение прав граждан в этой сфере требует от государства осуществления комплекса мер, направленных на создание правовых и материальных гарантий на федеральном, региональном и местном уровнях. Отмечено, что последовательная реализация приоритетного национального проекта «Здоровье» позволила улучшить качество медицинской помощи, но при этом, многие проблемы здравоохранения остаются не решенными, продолжают поступать обращения граждан, в которых указывается на низкое качество обслуживания, грубое и невнимательное отношение медицинского персонала к пациентам, наличие очередей на прием к врачам, неудовлетворительное льготное лекарственное обеспечение, дороговизну платных медицинских услуг и др. Проблемой остается доступность медицинской помощи для граждан, проживающих в отдаленных местностях. В связи с появлением сложных заболеваний органам местного самоуправления отводится особая роль – это не только соблюдение прав граждан на охрану здоровья и обеспечение высокой квалификации медицинских работников в муниципалитетах, но и профилактика здоровья.*

**Ключевые слова:** Конституция Российской Федерации, органы власти, местное самоуправление, права человека, охрана здоровья, защита прав.

*The article defines the state of the modern health care system. The main problems of the implementation of the rights of citizens to health care are highlighted. Particular attention is paid to the value of the health of citizens both for the municipality and for the state, since high-quality health care is an indicator of the stability of social, economic and cultural development. At the same time, observance of the rights of citizens in this area requires the state to implement a set of measures aimed at creating legal and material guarantees at the federal, regional and local levels. It was noted that the consistent implementation of the priority national project «Health» made it possible to improve the quality of medical care, but at the same time, many health problems remain unresolved, citizens continue to receive complaints indicating the poor quality of service, the rude and inattentive attitude of medical personnel towards patients, the presence of queues for appointments with doctors, unsatisfactory preferential drug provision, the high cost of paid medical services, etc. The problem remains the availability of medical care for citizens living in remote areas. In connection with the emergence of complex diseases, local governments are given a special role - this is not only the observance of the rights of citizens to health care and the provision of highly qualified medical workers in municipalities, but also health prevention.*

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation, authorities, local self-government, human rights, health protection, protection of rights.





Здоровье в соответствии с Уставом Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) – состояние полного физического, душевного и социального благополучия [1]. Охрана здоровья граждан (далее - охрана здоровья) - система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, 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 [2].

Право на охрану здоровья охватывает: право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на бесплатную медицинскую помощь в медицинских организациях, право на возмещение ущерба в случае причинения вреда здоровью при оказании медицинской помощи, право на проведение экспертизы, в том числе независимой медицинской экспертизы, право на обжалование действий государственных органов и должностных лиц, ущемляющих права и свободы граждан в области охраны здоровья, право на получение достоверной информации о состоянии здоровья и правах в сфере медицинского страхования, право на защиту сведений, составляющих врачебную тайну, право на защиту своих персональных данных [3] и др. Соблюдение прав граждан в этой сфере требует от государства осуществления комплекса мер, направленных на создание правовых и материальных гарантий на федеральном, региональном и местном уровнях. Закрепление данных обязанностей закладывает правовые основы деятельности органов власти и создания материальных гарантий по реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Реализация права на охрану здоровья представляет собой процесс воплощения правовых норм в правомерном поведении субъектов. Исполнение права на охрану здоровья состоит в выполнении субъектом возложенных на него обязанностей. Так в статье 16 ФЗ № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплены полномочия органов власти в сфере охраны здоровья.

Для реализации конституционного права граждан на охрану здоровья требуется, чтобы нормы права находили свое закрепление на законодательном уровне, так отдельные положения, затрагивающие охрану здоровья, закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К полномочиям органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья относятся: 1) создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи; 2) обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения; 3) информирование населения муниципального образования, в том числе через средства массовой информации, о возможности распространения социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, на территории муниципального образования; 4) участие в санитарно-гигиеническом просвещении населения и пропаганде донорства крови и (или) ее компонентов; 5) участие в реализации на территории муниципального образования мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях; 6) реализация на территории муниципального образования мероприятий по профилактике заболеваний и формированию здорового образа жизни; 7) создание благоприятных условий в целях привлечения медицинских работников и фармацевтических работников [4].

Создание условий для профессиональной деятельности медицинских сотрудников и охраны здоровья жителей муниципальных образований зависит от органов и должностных лиц местного самоуправления, которые должны работать в тандеме с органами государственной власти для определения единого плана развития территорий и финансирования. В настоящее время 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 [5, С.97-103].

При этом практическая деятельность

медицинского работника сопряжена с повышенной нагрузкой, заполнением большого количества дублирующей документации, негативным отношением и недоверием пациентов, большим объемом нормативных актов, регулирующих различные аспекты его работы, увеличивающимся с каждым годом объемом пациентов, которые занимаются самолечением и обращаются в медицинское учреждение с запущенными формами заболеваний. Со стороны пациентов наблюдается «шаблонность» лечения, труднодоступность или недоступность бесплатной медицинской помощи (в территориальном, временном и прочих аспектах) и «дефекты оказания медицинской помощи»: неоказание медицинской помощи; несвоевременное оказание медицинской помощи; недостаточное оказание медицинской помощи; неправильное оказание медицинской помощи.

Например, в определении Верховного суда РФ № 78-кг19-42 от 28 октября 2019 года: «Дефекты в назначении и проведении медикаментозной терапии выразились в неадекватном назначении М. антибактериальной терапии при лечении пневмонии и неадекватном расчёте дозы препарата, назначавшегося ему в психосоматическом отделении, дозы назначаемых лекарственных препаратов были выбраны заведомо недостаточными», «Наличие и сущность выявленных дефектов оказания М. медицинской помощи на госпитальном этапе свидетельствуют о том, что медицинская помощь оказана не в полном объёме, с нарушением стандарта специализированной медицинской помощи» [6]. Помимо «дефектов оказания медицинской помощи», также проблемными являются явления «медицинская или профессиональная ошибка», «медицинская помощь надлежащего или ненадлежащего качества [7, С.311]».

Для обеспечения соблюдения прав и свобод граждан существуют различные виды контроля. Судебный контроль является гарантом соблюдения норм закона в сфере охраны здоровья, а также охраны прав и свобод человека. Для реализации судебного контроля необходима инициатива гражданина или прокурора [8].

Для реализации государственного контроля за сферой охраны здоровья граждан осуществляются различные виды деятельности: обязательные клинические исследования лекарственных средств, экспертизы и лицензирование определенных видов деятельности, ведение реестров и т.д. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения

(Росздравнадзор) осуществляет контроль за качеством и безопасностью медицинской деятельности. Как вид контроля можно выделить лицензионный контроль, под который попадают медицинские услуги. Существуют и другие виды контроля, которые направлены на проверку соблюдения обеспечения прав граждан в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи, например, ведомственный, внутренний контроль и другие.

Все виды контроля имеют общие цели - предотвращение нарушений в процессе оказания медицинской помощи и исключение преград в реализации прав граждан на охрану здоровья.

Использование права на охрану здоровья состоит в добровольном осуществлении гражданами и другими субъектами принадлежащих им прав. Субъект может или воспользоваться своим правом или нет, основываясь на заинтересованности, добровольности своего волеизъявления. Применение права на охрану здоровья представляет собой государственно-властную управленческую деятельность компетентных органов власти и уполномоченных организаций, которая состоит в принятии правовых предписаний, регулирующих конкретную ситуацию.

В реализации прав граждан на охрану здоровья важное место занимают национальные проекты. Их наличие обусловлено пп. 2 п. 1 ст. 16 Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а именно разработка, утверждение и реализация программ развития здравоохранения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний.

Рассмотрев формы реализации права на охрану здоровья можно сделать вывод о том, что в России не все условия созданы для соблюдения права на охрану здоровья граждан. Проблемы защиты нарушенных прав обусловлены общим состоянием здоровья населения: увеличилась инвалидность населения, из них около миллиона человек в результате врачебных ошибок. В Российской Федерации ежегодно имеет место около 1,5 миллиардов случаев обращения населения за медицинской помощью, при этом количество случаев оказания медицинской помощи ненадлежащего качества ежегодно составляет около 150 тысяч [9, С.228-232]. Причиной врачебных ошибок чаще всего становится: недостаточное обследование пациента, невнимательное изу-



чение медицинской карты, неправильное истолкование результатов лабораторных анализов.

Защитой прав на охрану здоровья в Российской Федерации занимаются более десяти ведомств и организаций, но это не гарантирует качественную систему защиты прав. Наиболее часто встречаемые проблемы на досудебном уровне – это превалирование ведомственных интересов в сфере медицины; неразвитость системы независимой экспертизы; незнание узкой медицинской специфики. На судебном уровне защиты нарушенных прав возможно выделить проблему выбора подсудности; отсутствие у суда опыта в рассмотрении дел, узкопрофессиональный характер предмета правового спора.

Нельзя исключать и такую проблему как недостаточное финансирование здравоохранения и роль местного самоуправления в оказании медицинской помощи в пределах собственной компетенции. Так органы местного самоуправления получили прямые полномочия, связанные с пропагандой и санитарно-гигиеническим просвещением в области профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни. Исполнение функций по охране здоровья, возложенных федеральными законами на муниципалитет, теперь связано, прежде всего, с созданием условий для сохранения здоровья населения, в связи с чем приоритет лечения заболеваний должен смениться их предотвращением и поддержанием здоровья.

### Литература

1. Всемирная организация здравоохранения. Устав (Конституция) Всемирной организации здравоохранения. 2006. URL: [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_ru.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf) (дата обращения 25.10.2022).
2. Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 48. - Ст. 6724.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 01.07.2020 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 01.07.2020, N 31, ст. 4398; Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ (ред. от 06.12.2021) // Собрание законодательства РФ. - 06.12.2010. - № 49. - ст. 6422; Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон № 323-ФЗ (ред. от 01.01.2022, с изм. от 02.07.2021 года) // Собрание законодательства РФ. - 2011. - N 48. - Ст. 6724; Федерального закона от 27.07.2006 № 152 «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, N 31, ст. 3451.
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 06.10.2003. № 40. Ст. 3822. 3. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: ФЗ от 21 июля 2005 г. // СЗ РФ. 2005. 25 июля. № 30 (ч. 1). Ст. 3108.
5. Фадеева О.В. Проблемы реализации права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, гарантированного ст. 41 Конституции Российской Федерации // Вестник Кемеровского государственного университета Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2019. Т.3. № 1. С.97-103.
6. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 28.10.2019 N 78-КГ19-42.
7. Цыганова О.А. Система обеспечения и защиты прав граждан на получение доступной и качественной медицинской помощи: медикосоциальный анализ: монография. – Архангельск: Изд-во Северного государственного медицинского университета, 2012. – 311 с.
8. Федеральный «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 N 2202-1, (ред. от 01.09.2021, с изм. от 01.07.2021) // Собрание законодательства РФ. - 1995. - N 47. - Ст. 4472.
9. Курмалева Д.М. Защита прав граждан в сфере оказания медицинских услуг // сборник статей VIII Международного научно-практического конкурса: в 2 частях. Том Часть 2. 2017.

### References

1. Vsemirnaya organizatsiya zdavookhraneniya. Ustav (Konstitutsiya) Vsemirnoy organizatsii zdavookhraneniya. 2006. URL: [https://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_ru.pdf](https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf) (data obrashcheniya 25.10.2022).
2. Federal'nyy zakon ot 21.11.2011 N 323-FZ (red. ot 02.07.2021) "Ob os-novakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiyskoy Federatsii" // Sobraniye zakonodatel'stva RF. - 2011. - N 48. - St. 6724.
3. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniyem



- 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 N 6-FKZ, ot 30.12.2008 N 7-FKZ, ot 05.02.2014 N 2-FKZ, ot 01.07.2020 N 11-FKZ) // Sobraniye zakonodatel'stva RF, 01.07.2020, N 31, st. 4398; Ob obyazatel'nom meditsinskom strakhovanii v Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy zakon ot 29.11.2010 № 326-FZ (red. ot 06.12.2021) // Sobraniye zakonodatel'stva RF. - 06.12.2010. - № 49. - st. 6422; Ob osnovakh okhrany zdorov'ya grazhdan v Rossiyskoy Federatsii: fede-ral'nyy zakon № 323-FZ (red. ot 01.01.2022, s izm. ot 02.07.2021 goda) // Sobraniye zakonodatel'stva RF. - 2011. - N 48. - St. 6724; Federal'nogo za-kona ot 27.07.2066 № 152 «O personal'nykh dannykh» // Sobraniye zakonoda-tel'stva Rossiyskoy Federatsii, 2006, N 31, st. 3451.
4. Federal'nyy zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» //SZ RF, 06.10.2003. № 40. St. 3822. 3. O gosudarstvennoy registratsii ustavov mu-nitsipal'nykh obrazovaniy: FZ ot 21 iyulya 2005 g. // SZ RF. 2005. 25 iyulya. № 30 (ch. 1). St. 3108.
5. Fadeyeva O.V. Problemy realizatsii prava grazhdan na okhranu zdorov'ya i meditsinskuyu pomoshch', garantirovannogo st. 41 Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii // Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta Seriya: Gumanitarnyye i obshchestvennyye nauki. 2019. T.3. № 1. S.97-103.
6. Opredeleniye Sudebnoy kollegii po grazhdanskim delam Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 28.10.2019 N 78-KG19-42.
7. Tsyganova O.A. Sistema obespecheniya i zashchity prav grazhdan na polucheniye dostupnoy i kachestvennoy meditsinskoy pomoshchi: medikosotsial'nyy analiz: monografiya. – Arkhangel'sk: Izd-vo Severnogo gosudarstvennogo meditsin-skogo universiteta, 2012. – 311 s.
8. Federal'nyy «O prokurature Rossiyskoy Federatsii» ot 17.01.1992 N 2202-1, (red. ot 01.09.2021, s izm. ot 01.07.2021) // Sobraniye zakonodatel'-stva RF. - 1995. - N 47. - St. 4472.
9. Kurmaleyeva D.M. Zashchita prav grazhdan v sfere okazaniya meditsinskikh uslug // sbornik statey VIII Mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo konkursa: v 2 chastyakh. Tom Chast' 2. 2017.

**КАРАСЕВ Анатолий Тихонович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета. 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: a.t.karasev@mail.ru

**ЕЛЬКИНА Александра Вячеславовна**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета. 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21. E-mail: eav.001@mail.ru

**KARASEV Anatoly Tikhonovich**, Doctor of Law, Professor, Professor of the Department of Constitutional Law, Ural State Law University. 620137, Yekaterinburg, st. Kom-somolskaya, 21. E-mail: a.t.karasev@mail.ru

**ELKINA Aleksandra Vyacheslavovna**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional Law, Ural State Law University. 620137, Yekaterinburg, st. Komsomolskaya, 21. E-mail: eav.001@mail.ru

