

# Соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья: что нужно знать главному врачу

**Л.Г. Кривова,**

директор ООО  
«Юридическое  
агентство “София”»,  
г. Чебоксары

## Тезисы статьи

- С 01.01.2012 года Закон № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» впервые ввел процедуру проведения проверок соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья как форму государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности.
- Исчерпывающего перечня документов и материалов, характеризующих деятельность проверяемых лиц по соблюдению прав граждан в сфере охраны здоровья, законодательством не установлено.
- Решения и действия руководителя и должностных лиц медорганизации, не отвечающие основополагающему принципу доступности и качества медицинской помощи, могут квалифицироваться должностными лицами Росздравнадзора и органами прокуратуры как нарушение прав граждан в сфере охраны здоровья.

Каждый руководитель медорганизации, осуществляя управленческие функции, действует в рамках определенных прав, не только прав собственной организации, но и прав потребителей медицинских услуг. Права потребителей медицинских услуг или права пациентов декларированы и охраняются законом.

Именно основополагающий принцип соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечения связанных с этими правами государственных гарантий обуславливает создание круга обязанностей для медицинских организаций.

Терминология «права в сфере охраны здоровья граждан» была введена разделом IV Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан от 22.07.1993 № 5487-1 и повторена в Федеральном законе от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» (далее – Закон № 323-ФЗ).

**Важно** ➤ С 01.01.2012 Закон № 323-ФЗ впервые ввел процедуру проведения проверок соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья как форму государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности ■

Уполномоченным федеральным органом государственного контроля (надзора) на проведение проверок соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья является Росздравнадзор. В регионах – территориальные органы Росздравнадзора.

«Свобода одного человека заканчивается там, где начинается свобода другого».

М.А. Бакунин, русский мыслитель, революционер

До 2012 г. проверки соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья осуществляли органы прокуратуры в рамках надзора за соблюдением федерального законодательства.

Что проверяет Росздравнадзор и как готовиться к проверке, стало понятно лишь с принятием постановления Правительства РФ от 12.11.2012 № 1152 «Об утверждении Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности».

Затем был принят Административный регламент проведения проверок соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья, утвержденный приказом Минздрава России от 26.01.2015 № 19н.

Кого уполномочен проверять Росздравнадзор?

- региональные министерства здравоохранения;
- территориальные фонды обязательного медицинского страхования;
- органы местного самоуправления;
- медицинские организации всех форм собственности, индивидуальные предприниматели.

Что подлежит проверке?

Согласно п. 41 Административного регламента Росздравнадзор при проведении проверки осуществляет следующие мероприятия:

- рассмотрение документов и материалов, характеризующих деятельность проверяемых лиц по соблюдению прав граждан в сфере охраны здоровья;
- рассмотрение документов и материалов, характеризующих организацию проверяемым лицом работы по рассмотрению обращений граждан;

- оценка соблюдения проверяемым лицом требований законодательства РФ к размещению и содержанию информации об осуществляемой деятельности в сфере охраны здоровья граждан;
- экспертиза качества медицинской помощи, оказанной пациенту.

**Важно** ➤ Исчерпывающего перечня документов и материалов, характеризующих деятельность проверяемых лиц по соблюдению прав граждан в сфере охраны здоровья, законодательством не установлено ■

В Законе № 323-ФЗ приводится определение понятия «охрана здоровья граждан» – это система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти РФ, органами государственной власти 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.

Таким образом, участниками системы охраны здоровья граждан являются: органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации, их должностные лица, непосредственно сами граждане, которые несут бремя ответственности за охрану здоровья в пределах своей компетенции.

Охрана здоровья граждан основывается на мерах политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, реализуемых указанными субъектами.

Непосредственно деятельность медицинских организаций по соблюдению прав граждан должна быть организована исходя из следующих прав граждан в сфере охраны здоровья.

В соответствии со ст. 18 Закона № 323-ФЗ право на охрану здоровья обеспечивается ... реализацией качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов, а также оказанием доступной и качественной медицинской помощи.

Праву гражданина на медицинскую помощь посвящена статья 19 Закона № 323-ФЗ.

Каждый гражданин имеет право на медицинскую помощь:

- без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
- на платной основе.

Пациент также имеет право на:

- 1) выбор врача и выбор медорганизации в соответствии с настоящим федеральным законом;
- 2) профилактику, диагностику, лечение, медицинскую реабилитацию в медицинских организациях в условиях, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям;
- 3) получение консультаций врачей-специалистов;
- 4) облегчение боли, связанной с заболеванием и (или) медицинским вмешательством, доступными методами и лекарственными препаратами;
- 5) получение информации о своих правах и обязанностях, состоянии своего здоровья, выбор лиц, которым в интересах пациента может быть передана информация о состоянии его здоровья;

6) получение лечебного питания в случае нахождения пациента на лечении в стационарных условиях;

7) защиту сведений, составляющих врачебную тайну;

8) отказ от медицинского вмешательства;

9) возмещение вреда, причиненного здоровью при оказании ему медицинской помощи;

10) допуск к нему адвоката или законного представителя для защиты своих прав;

11) допуск к нему священнослужителя, а в случае нахождения пациента на лечении в стационарных условиях – на предоставление условий для отправления религиозных обрядов, проведение которых возможно в стационарных условиях, в том числе на предоставление отдельного помещения, если это не нарушает внутренний распорядок медорганизации.

Медицинская помощь должна отвечать критериям доступности и качества. Согласно ст. 10 Закона № 323-ФЗ доступность и качество медицинской помощи обеспечиваются:

1) организацией оказания медицинской помощи по принципу приближенности к месту жительства, месту работы или обучения;

2) наличием необходимого количества медицинских работников и уровнем их квалификации;

3) возможностью выбора медорганизации и врача;

4) применением порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи;

5) предоставлением медицинской организацией гарантированного объема медицинской помощи в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

6) установлением в соответствии с законодательством РФ требований к раз-

мещению медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения и иных объектов инфраструктуры в сфере здравоохранения исходя из потребностей населения;

7) транспортной доступностью медицинских организаций для всех групп населения, в том числе инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения;

8) возможностью беспрепятственного и бесплатного использования медицинским работником средств связи или транспортных средств для перевозки пациента в ближайшую медицинскую организацию в случаях, угрожающих его жизни и здоровью.

Таким образом, права пациента в сфере охраны здоровья можно условно разделить на три группы:

- право на медицинскую помощь;
- права, производные от права на медицинскую помощь;
- право на информацию.

**Важно** ➤ Решения и действия руководителя и должностных лиц медорганизации, не отвечающие основополагающему принципу доступности и качества медицинской помощи, могут квалифицироваться должностными лицами Росздравнадзора и органами прокуратуры как нарушение прав граждан в сфере охраны здоровья ■

Механизм реализации гражданами права на охрану здоровья установлен Законом № 323-ФЗ и принятыми в соответствии с ним другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Например, право на выбор медорганизации и выбор врача регулируется следующими нормативными правовыми актами:

- Законом № 323-ФЗ;
- Законом № 326-ФЗ;
- приказом Минздравсоцразвития России от 26.04.2012 № 406н;

- приказом Минздрава России от 21.12.2012 № 1342н;
- приказом Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 № 543н.

#### **Какие последствия для медорганизации при отказе в прикреплении?**

Приведем пример из судебной практики. Октябрьским районным судом г. Архангельска рассмотрен иск гражданки к федеральному учреждению здравоохранения о возложении обязанности предоставить медицинское обслуживание, взыскании денежной компенсации морального вреда

Суть спора заключалась в следующем. Гражданка Акимова Л.В., застрахованная в системе обязательного медицинского страхования, обратилась с письменным заявлением в поликлинику федерального учреждения здравоохранения с заявлением о принятии на медицинское обслуживание.

На что медорганизация письменно отказала в прикреплении на медицинское обслуживание в рамках обязательного медицинского обслуживания ссылаясь на то, что мощность поликлиники не позволяет дополнительно прикрепить гражданку на медицинское обслуживание.

Суд удовлетворил требования истицы, указав, что выбор гражданином медорганизации является обязательным для медорганизации, принявшей заявление.

Оснований отказа в прикреплении на медицинское обслуживание, в том числе не по территориальному принципу, т. е. не по месту жительства, законодательством не предусмотрено. Суд обязал пациента прикрепить к выбранной медорганизации на медицинское обслуживание независимо от места ее жительства.

В целях обеспечения права граждан на выбор врача и медорганизации допускается прикреплению граждан, проживающих либо работающих вне зоны обслуживания медорганизации, к врачам-терапевтам участковым, врачам общей практики (семейным врачам) для медицинского наблюдения и лечения с учетом

рекомендуемой численности прикрепленных граждан (п. 15 Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению, утвержденного приказом Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 № 543н).

Право пациента на выбор врача в соответствии со ст. 21 Закона № 323-ФЗ реализуется с согласия самого врача.

### **Как быть, если врач не желает наблюдать и лечить конфликтного пациента?**

Согласно ст. 70 Федерального закона № 323-ФЗ отказ лечащего врача от наблюдения пациента и лечения должен быть согласован с руководителем медорганизации (руководителем структурного подразделения), если отказ не угрожает жизни пациента. В этом случае должностное лицо обязано организовать замену лечащего врача.

Приведем ситуацию из судебной практики. С пациентом был заключен договор на оказание услуг по ортопедической стоматологии (протезированию). Произведена авансовая оплата. Однако из-за неприязненных отношений пациента к докторам было отказано в оказании услуг. Пациенту было направлено уведомление о расторжении договора на оказание стоматологических услуг в одностороннем порядке, предложено забрать деньги за оплаченные услуги. В качестве основания расторжения договора было указано увольнение лечащего врача. Поликлиникой также был издан приказ об отказе пациенту в ортопедических услугах.

Суд признал направление уведомления о расторжении в одностороннем порядке договора незаконным. В случае увольнения лечащего врача поликлиника должна была организовать замену лечащего врача.

Прокуратурой региона приказ об отказе в ортопедических услугах был признан незаконным.

Таким образом, отказ всех врачей от лечения «неудобного» пациента не яв-

ляется объективной причиной невозможности оказания медицинской помощи.

Поэтому если пациент злоупотребляет своим положением, а именно не выполняет рекомендации лечащего врача по обследованию и лечению, не приходит в назначенное время, необходимо фиксировать об этом в медицинских документах, составлять докладные и акты о неявке пациента.

**Важно** ➤ Не имеет правового значения, нарушает ли пациент общественный порядок, имеются ли конфликтные и неприязненные отношения с докторами, последние не могут лишать пациента права на медицинскую помощь и получение медицинских услуг ■

Конкретный врач может отказаться от лечения и наблюдения пациента, но медорганизация в целом не имеет право. Отказ медорганизации в оказании медицинской помощи (услуг) недопустим.

### **Что делать, если инициатива о замене лечащего врача исходит от пациента?**

Согласно ч. 1 ст. 70 Закона № 323-ФЗ руководитель медорганизации (руководитель структурного подразделения) обязан в течение трех рабочих дней со дня получения письменного заявления пациента в письменной или устной форме (посредством почтовой связи, телефонной связи, электронной связи) о врачах соответствующей специальности, работающих в медорганизации.

**Важно** ➤ Если же требование пациента будет проигнорировано – рассматривается судами как нарушение прав потребителя, соответственно удовлетворяются иски о компенсации морального вреда ■

Право гражданина на бесплатное получение медицинской помощи в гарантированном объеме обусловило установление обязанности для медицинских

организаций об информировании пациентов о возможности получения медицинской помощи бесплатно.

В соответствии со ст. 79 Закона № 323-ФЗ все медицинские организации обязаны информировать граждан:

- о возможности получения медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;
- о порядке, об объеме и условиях оказания гражданам бесплатной медицинской помощи.

Таким образом, до граждан доступным способом нужно донести саму программу госгарантий, обеспечить возможность ознакомления с ней путем размещения на информационных стойках/стенде, на официальном сайте медорганизации либо сделать ссылку на сайт ТФОМС.

Форма информирования о возможности получения бесплатной медицинской помощи произвольная: на информационных стендах (стойках), на официальных сайтах, включение данного условия в договор, в информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство.

**Важно** ➤ Медорганизация, участвующая в программе госгарантий, должна довести информацию о порядке, объеме и условиях бесплатной медицинской помощи путем ее размещения на информационных стендах (стойках) и на официальном сайте ■

Нарушение данного положения влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей (ч. 2 ст. 6.30 КоАП РФ).

Что касается платной медицины, то при предоставлении платных медицинских услуг информация о возможности получения соответствующих видов и объемов медицинской помощи без взимания платы

в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (федеральной и региональной) (п. 6 Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг) предоставляется при заключении договора потребителю (заказчику) в доступной форме

Изменениями, внесенными в КоАП РФ, с 01 января 2014 г. установлен административный штраф за нарушение медицинской организацией права пациента на предоставление информации о возможности получения бесплатной медицинской помощи в соответствии с программой государственных гарантий – на должностных лиц в размере от пяти тысяч до семи тысяч руб.; на юридических лиц – от 10 тыс. до 20 тыс. руб. (в отношении медицинских организаций, оказывающих платные медицинские услуги).

Если платная медицинская услуга оказана пациенту без информирования о том, что медицинская помощь оказывается бесплатно на основании полиса в государственных и иных организациях здравоохранения, участвующих в реализации программы госгарантий, то это является нарушением и влечет штраф не менее 10 000 руб.

Судами данное нарушение оценивается как лишение пациентов конституционного права на бесплатное получение медицинской помощи.

## Право пациента на информацию

Право пациента на информацию предусмотрено рядом статей Закона № 323-ФЗ (ч. 5 ст. 19, ст. 22) и включает в себя:

- получение информации о своих правах и обязанностях;
- получение информации о состоянии своего здоровья;
- право на информированное добровольное согласие на медицинское



вмешательство, право на отказ от медицинского вмешательства;

- право на ознакомление с медицинской документацией;
- право на получение медицинских документов, их копий, выписок;
- право на выбор лиц, которым в интересах пациента может быть передана информация о состоянии его здоровья;
- право на защиту врачебной тайны.

Права и обязанности граждан в сфере охраны здоровья граждан должны быть размещены на официальных сайтах медицинских организаций (основание: приказ Минздрава России от 30.12.2014 № 956н).

Информация о состоянии здоровья предоставляется пациенту лично лечащим врачом или другим медицинским работником, принимавшим участие в лечении и обследовании, и не может быть предоставлена против воли пациента.

Пациент имеет право знакомиться с медицинской документацией. Порядок

реализации данного права должен быть принят Минздравом России.

Копии медицинских документов выдаются на основании письменного заявления пациента. Порядок выдачи медицинскими организациями справок и медицинских заключений, утвержден приказом Минздравсоцразвития РФ от 02.05.2012 № 441н.

Пациент имеет право на выбор лиц, которым в интересах пациента может быть передана информация о состоянии здоровья. Предоставление информации о состоянии здоровья пациента его родственнику без волеизъявления пациента неправомерно.

В информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство следует включать положение о том, кому может быть передана информация о состоянии здоровья в интересах пациента.

Из права пациента на информацию вытекает обязанность медорганизации

### Пример из судебной практики

Территориальный орган Росздравнадзора по Пензенской области в январе 2015 г. составил протокол об административном правонарушении и вынес постановление о привлечении к административной ответственности главного врача одной из государственных медицинских организаций в размере 10 тыс. руб. (ч. 2 ст. 6.30 КоАП РФ).

В своем постановлении Росздравнадзор указал, что в нарушение ч. 2 ст. 6.30 КоАП РФ в амбулаторной карте пациентки отсутствуют сведения об информировании пациентки о возможности получения медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (федеральной и территориальной).

Главный врач обратился в суд жалобой на постановление руководителя Росздравнадзора.

Районный суд г. Пензы оставил постановление без изменения.

Суждение судьи: то обстоятельство, что в ГБУЗ «Пензенская городская клиническая больница № 4» информация о предоставлении бесплатного оказания населению Пензенской области медицинской помощи, размещена в регистратуре поликлиники (о чем извещает объявление на стекле регистратуры); в приемном отделении стационара; в приемной главного врача, где каждый пациент может получить экземпляр документа на бумажном носителе бесплатно; на сайте больницы в сети Интернет не является основанием об освобождении главного врача от административной ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 6.30 КоАП РФ.

Областной суд отменил решение территориального органа Росздравнадзора.

Вывод суда – законодательство не предусматривает обязательного доведения данной информации до граждан путем записи в амбулаторной карте пациента.



по размещению установленной информации об осуществляемой деятельности в сфере охраны здоровья граждан.

Право пациента на информацию обуславливает обязанность медорганизации по предоставлению гражданам доступной и достоверной информации, предусмотренной законодательством РФ.

Круг информации, необходимый для предоставления гражданам определен:

- ст. 9, 10 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей»;
- ч. 7 ст. 21 Закона № 323-ФЗ;
- постановлением Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006;
- приказом Минздрава России от 30.12.2014 № 956н.

Наличие какой информации для пациентов защитит медицинскую организацию при плановой и внеплановой проверках Росздравнадзора?

- Информации о медорганизации, об осуществляемой ею медицинской деятельности и о врачах, об уровне их образования и квалификации размещенной в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (подробный перечень приведен в приказе Минздрава России от 30.12.2014 № 956н).
- Информации о возможности получения медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.
- Информации о личном приеме граждан руководителем и иными уполномоченными должностными лицами медорганизации.

Прокуратура республики, территориальный орган Росздравнадзора имеют право выйти в суд с иском в защиту неопределенного круга лиц и обязать устраи-

вать нарушение законодательства, что негативно влияет на имидж медорганизации.

### Организация работы по рассмотрению обращений граждан

Порядок рассмотрения медицинской организацией обращений граждан регулируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ».

Установленный данным федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями и их должностными лицами (ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ).

Как правило, в медорганизации локальным актом утверждается порядок рассмотрения обращений граждан, назначаются лица, как правило, из числа заместителей руководителя, ответственные за рассмотрение обращений граждан, устанавливается график приема граждан по личным вопросам, форма карточки личного приема гражданина, телефон горячей линии.

В соответствии с приказом Минздрава РФ от 05.05.2012 № 502н обращения (жалобы) граждан по вопросам, связанным с оказанием медицинской помощи, рассматриваются врачебной комиссией.

Необходимо рассматривать в установленном порядке все обращения, независимо от того, поступают ли они на личном приеме, почтой (в т. ч. электронной), в книгу жалоб и предложений, на официальный сайт.

Всегда нужно помнить, что игнорирование жалоб может спровоцировать вторичные жалобы пациентов в надзорные органы и в прокуратуру.