

ПРАВОВОЙ СТАТУС МЕДИЦИНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ СУБЪЕКТОВ РФ

Конник Дарья Сергеевна

студент Кафедра административного и финансового права Тюменский государственный университет, институт государства и права, РФ, г. Тюмень

Сахно Александр Иванович

научный руководитель, доцент, канд. юрид. наук, Тюменский государственный университет, институт государства и права, РФ, г. Тюмень

LEGAL STATUS OF MEDICAL ORGANIZATIONS OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Daria Konnik

Student Department of Administrative and Financial Law Tyumen State University, institute of state and law, Russia, Tyumen

Alexander Sakhno

Scientific director, Associate Professor, Cand. jurid. sciences, Tyumen State University, Institute of state and law, Russia, Tyumen

Аннотация. В статье проводится комплексный анализ правового статуса медицинских организаций. Рассмотрены особенности регистрации и ликвидации медицинских организаций, как юридических лиц; отмечена взаимосвязь правового статуса медицинских организаций с правовым статусом медицинских работников. В результате были сделаны выводы о необходимости корректировки норм действующего законодательства, направленного на регламентацию правового статуса медицинских организаций. Отмечена необходимость установления на уровне федерального законодательства классификации медицинских организаций.

Abstract. The article provides a comprehensive analysis of the legal status of medical organizations. The features of registration and liquidation of medical organizations as legal entities are considered; the relationship between the legal status of medical organizations and the legal status of medical workers is noted. As a result, conclusions were drawn about the need to adjust the norms of the current legislation aimed at regulating the legal status of medical organizations. The need to establish a classification of medical organizations at the level of federal legislation is noted.

Ключевые слова: система здравоохранение, медицинская организация, медицинское учреждение, лицензирование, медицинский работник, правовой статус, права и обязанности

медицинских организаций.

Keywords: healthcare system, medical organization, medical institution, licensing, medical worker, legal status, rights and obligations of medical organizations.

Введение.

Медицинское обслуживание населения в России проводится в учреждениях и организациях многоуровневой системы здравоохранения, которые выступают основными субъектами, осуществляющими медицинскую деятельность. К медицинским организациям относятся больницы, поликлиники, санатории, медицинские институты, международные медицинские организации и пр. Деятельность медицинских организаций является социально-значимой, а потому для неё характерны специфические цели и задачи, изучение которых представляет научный интерес.

В последние годы наблюдается тенденция сокращения количества медицинских организаций с одновременным увеличением их мощности. По итогам 2018 года число медицинских организаций сократилось на 726 учреждений, общее количество организаций стало 7 318. На конец 2019 года в России насчитывалось 5,2 тыс. больничных учреждений. В общем количество медицинских организаций за последние 15 лет сократилось почти в два раза. Ситуация несколько изменилась с началом эпидемии коронавируса, которая привлекла повышенное внимание к состоянию здравоохранения в России и количеству больниц.

Таблица 1.

Основные характеристики системы здравоохранения в России

	2000	2012	2020
Больничных организаций	10 700	6 200	5 200 (данные за 2019 год)
Больничных коек на 100 тыс. населения	115	92,9	79,9 (данные за 2019 год)
Больничных коек инфекционных	103 400	70 200	59 300 (данные за 2019 год)
Врачи	680 200	703 200	569 701
Средний мед. персонал	-	1 520 300	1 313 245
Младший мед. персонал	1 563 600	687 139 (данные за 2013 год)	261 583
Врачей санитарно/противо-эпидем. группы и врачей по общей гигиене	27 800	18 600	13 300
Станций (отделений) скорой медицинской помощи	3 172	2 841	2 276

Проводимые в Российской Федерации реформы системы здравоохранения привели к появлению новых технологий и направлений в медицине, расширению видов медицинских организаций, модернизации некоторых сфер оказания медицинской помощи. Тем не менее, проводимые преобразования не отличаются системностью и последовательностью, что привело к тому, что в настоящее время медицинских организации испытывают серьёзные трудности в своем функционировании, которые существенно усугубились с началом эпидемии коронавируса. Разрешение их видится возможным, в том числе, посредством более детальной регламентации правового статуса медицинских организаций. Поскольку качество и безопасность медицинской деятельности во многом зависят от тех условий и требований, которые к ней предъявляются, деятельность медицинских организаций в силу ее исключительной социальной значимости требует системного и комплексного подхода к определению их правового статуса.

Кроме того, оказание населению медицинской помощи надлежащего качества невозможно

без создания и наличия соответствующей нормативно-правовой базы, регламентирующей, в том числе, правовой статус медицинских организаций субъектов РФ. Принятие Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» решило достаточно большой спектр проблем в системе отечественного здравоохранения, но при этом осталось достаточно большое количество неразрешенных трудностей, которые стали наиболее очевидны с распространением коронавирусной инфекции.

Четкая регламентации правового статуса медицинских организаций субъектов РФ необходима для обеспечения единства в деятельности всей системы здравоохранения. Кроме того, необходимость и важность анализа правового статуса медицинских организаций обусловлена тем, что он определяет в целом их правовое положение. Рассмотрение вопросов о понятии и структуре правового статуса медицинских организаций имеет большое значение для науки и практики, поскольку данная конструкция объединяет теоретические представления и практику реализаций правовых предписаний.

Медицинская организация представляет собой юридическое лицо, которое вне зависимости от своей организационно-правовой формы осуществляет в качестве основного вида медицинскую деятельность на основании лицензии. Правовой статус медицинской организации приобретается после регистрации в качестве юридического лица и получения соответствующей лицензии на осуществление медицинской деятельности. Важно отметить, что к медицинским организациям приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность.

Индивидуальные характеристики правового статуса медицинских организаций будут зависеть от выбранной организационно-правовой формы и вида медицинской организации. Среди проблем современного этапа, несомненно, необходимо выделить отсутствие единой законодательно закреплённой классификации медицинских организаций, что приводит к существованию различных взглядов на данный вопрос в науке и к неточностям в практической деятельности. Стоит согласиться с мнением Х.А. Расаевой о возможности разделения медицинских организаций на виды не только по признаку оказываемой медицинской помощи, но также и по принадлежности к системе здравоохранения (то есть, на государственные, муниципальные и частные) [8]. Закрепление классификации медицинских организаций позволило бы более углубленно изучать отдельные группы медицинских организаций, в том числе, в аспекте особенностей их правового статуса.

Несмотря на разнообразие видов медицинских организаций, действующих на территории субъектов Российской Федерации, по нашему мнению, возможно выделить и общие специфические характеристики правового статуса медицинских организаций, опираясь на особенности медицинской деятельности в целом.

Законодательное регулирование правового статуса медицинских организаций осуществляется основным законом Российской Федерации – Конституцией РФ, федеральными законами, основным из которых является Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также различными подзаконными нормативными актами (Приказ Минздрава России от 27.02.2016 №132н и пр.).

Правовой статус медицинских организаций определяет различные правовые гарантии деятельности, место, роль и положение медицинских организаций в системе здравоохранения, являясь при этом достаточно сложной категорией, что связано с многоаспектным характером деятельности медицинских организаций. Деятельность медицинских организаций выходит за рамки медицинских услуг, охватывая также кадровую, финансовую хозяйственную и прочие виды деятельности, чем обусловлен многоотраслевой характер регламентации их функционирования.

В.Ю. Тегза в структуре правового статуса медицинской организации выделяет: цели и задачи деятельности; функции; создание, реорганизация и ликвидация; организационная структура; гарантии прав деятельности [9]. Исходя из теоретических подходов к определению сущности термина «правовой статус», а также положений законодательства, можно сделать вывод, что составными элементами правового статуса являются: права, обязанности, ограничения, запреты и гарантии. Система прав корреспондирует с обязанностями, а также с

ограничениями и запретами. В рамках настоящего исследования рассмотрим особенности регистрации и ликвидации медицинских организаций, их основные права и обязанности. Запреты и гарантии на настоящий момент не регламентированы чётко в законодательстве, а потому требует исследования в рамках более обширного исследования.

Моментом приобретения правового статуса является регистрация юридического лица, а моментом прекращения – его ликвидация. Порядок регистрации и реорганизации юридического лица является общим и устанавливается соответствующими нормативными актами гражданского законодательства (Гражданским кодексом РФ, Законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»). При этом законодатель принял во внимание значимость медицинской деятельности и её сопряженность с воздействием на организм человека, и установил повышенные требования к юридическим лицам, оказывающим медицинские услуги, что выразилось в установлении обязательного лицензирования данного вида деятельности. За нарушение данного требования установлена юридическая ответственность (ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» и ст. 19.20 КоАП РФ «Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)»). Медицинская организация как юридическое лицо признается виновной в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что имелась возможность для соблюдения правил и норм, но лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Контроль соблюдения данного требования возлагается на территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения.

Таким образом, полная правоспособность медицинской организации наступает с момента получения лицензии на медицинскую деятельность, а лицензирование является необходимым условием возникновения медицинской организации.

Важно отметить, что основанием для привлечения ответственности может стать не только отсутствие лицензии, но и осуществление деятельности, в нарушении установленных в лицензии требований. К подобным случаям, к примеру, относится осуществление учреждением здравоохранения медицинской деятельности по адресу, не указанному в лицензии.

Порядок ликвидации медицинских организаций, прекращения деятельности обособленных подразделений медицинских организаций установлен ст. 29.1 ФЗ № 323-ФЗ. Закреплено, что ликвидация должна происходить по общим правилам гражданского законодательства (ст. 63 ГК РФ), с учётом некоторых особенностей. С 2017 года вопрос ликвидации медицинской организации подлежит обязательному согласованию со специальной комиссией. Введение подобной системы ликвидации было обусловлено тем, что закрытие и укрупнение больниц часто было вызвано не объективными обстоятельствами, а нехваткой средств.

Права и обязанности являются одним из наиболее важных элементов правового статуса медицинских организаций и закреплены соответственно с ст. 78 и 79 ФЗ № 323-ФЗ. При реализации федеральных программ права и обязанности медицинских организаций могут быть расширены. Структурно выделяют организационные, информационные, обеспечительные, координирующие, контрольные функции медицинских организаций.

Согласимся с позицией, что положения ФЗ №323-ФЗ в некоторой степени дублируют иные положения закона, а также не всегда согласуются со специализированными федеральными законами, более детально регулирующими отдельные направления деятельности медицинских организаций (например, с ФЗ № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ» либо ФЗ от 12 апреля 2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»).

Основной обязанностью медицинских организаций является обеспечение конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, что выражается в оказании своевременной, доступной, высококачественной медицинской помощи. У медицинских организаций бюджетной сферы данная обязанность корреспондирует праву на получение бюджетного финансирования. Соответственно её реализация несколько усложняется из-за дефицита выделения средств, что связано с зависимостью бюджетного финансирования от

многочисленных факторов политического, экономического, правового характера. Как следствие, низкое качество доступных медицинских услуг, недостаток медицинского персонала и его недостаточная квалификация и, соответственно, ухудшение качества функционирования в целом государственной и муниципальной системы здравоохранения.

Также важно отметить, что правовой статус медицинской организации взаимосвязан с правовым статусом медицинских работников, что должно получить отражение в законодательстве. Ведь именно через них опосредуется оказание медицинской помощи. При этом, они обладают определенной самостоятельностью и наделены комплексом собственных прав и обязанностей. Положение медицинского персонала как основного субъекта оказания помощи в медицинских организациях также требует комплексной правовой регламентации. Требуется установление единого подхода к определению таких терминов, как «врач», «лечащий врач», «исполнитель услуги», «медицинский персонал», что позволит провести чёткие границы между ними, а также учитывать особенности правового статуса всех возможных участников отношений, возникающих в процессе оказания медицинских услуг.

В целях устранения проблем и противоречий в правовом регулировании деятельности медицинских организаций необходима модернизация законодательства. Одно из возможных направлений его изменения – издание подзаконных актов, которые будут определять правовой статус медицинских организаций в различных сферах здравоохранения (к примеру, Положении о деятельности медицинских организаций, оказывающих травматологическую и ортопедическую помощь, Положении о деятельности организаций здравоохранения, оказывающих амбулаторно-поликлиническую помощь и др.), а также медицинских работников.

Заключение.

Таким образом, актуальной проблемой современного этапа развития нашего государства является обеспечение доступности медицинских услуг и повышение их качества, что невозможно без модернизации законодательства, чёткого определения содержания правового статуса медицинских организаций с учётом особенностей их принадлежности к тому или иному виду. Кроме того, повышение эффективности деятельности медицинских организаций видится невозможным без регламентации правового статуса медицинских работников в зависимости от их видовой принадлежности.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021) // Российская газета. – 2011. – № 263.
3. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 27 февраля 2016 г. № 132н «О Требованиях к размещению медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения исходя из потребностей населения» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 18.
4. Бойко М.Г. Правовой статус медицинских организаций как субъектов социального предпринимательства // Уральский журнал правовых исследований. – 2020. – № 5. – С. 7 – 14.
5. Бородин С.С., Кудашева П.С. Проблемы правового статуса медицинских организаций (в аспекте учёта специфики оказания медицинских услуг) // Юридический вестник Самарского университета. – 2021. – № 1. – С. 63 – 69.
6. Островская Н.Б. Финансово-правовые особенности статуса медицинских учреждений в

Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. – 2017. – № 1. – С. 117 – 121.

7. Платонова Н.И., Смышляев А.В. Проблемы нормативно-правового регулирования оказания первичной медико-санитарной помощи в Российской Федерации // Право и политика. – 2018. – № 8. – С. 114 – 120.

8. Прохоренко Н.Ф., Гапонова Е.А., Петрачков И.В, Улумбекова Г.Э. Обеспечение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи // ОРГЗДРАВ: Новости. Мнения. Обучение. Вестник ВШОУЗ. – 2019. – № 4. – С. 20 – 42.

9. Расаева Х.А. Правовое положение медицинских организаций по законодательству Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.03 / Расаева Хеди Адмановна. – Москва, 2013. – 205 с.

10. Тегза В.Ю. Правовой статус медицинских организаций Российской Федерации // Известия Российской Военно-медицинской академии. – 2019. – Т. 38. – № 4. – С. 111-114.