

УДК 342.95

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЧАСТНОЙ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

© 2016 г.

*И.Ф. Ляпин, М.Д. Прилуков*

Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Н. Новгород

Prilukov\_8312@mail.ru

*Поступила в редакцию 01.09.2016*

В статье рассматривается административно-правовое регулирование создаваемых юридическими и физическими лицами медицинских организаций, которые образуют частную систему здравоохранения. Административно-правовое регулирование частной системы здравоохранения рассматривается через призму действующих основных законов и подзаконных актов, полномочий государственных органов, административных процедур, а также административной ответственности за нарушения в установленной сфере деятельности.

*Ключевые слова:* частная система здравоохранения, полномочия государственных органов, лицензирование, административная ответственность.

Медицинская деятельность является стратегически важной частью функционирования общества, и поэтому государство в лице своих государственных органов и должностных лиц ведет активную политику, направленную на модернизацию всей системы здравоохранения. Данные совершенствования в основном затрагивают государственную и муниципальную системы здравоохранения. Однако все большее внимание к себе привлекает повсеместно и динамично создаваемые юридическими и физическими лицами медицинские организации, которые образуют частную систему здравоохранения. «Частная система здравоохранения является неотъемлемой частью здравоохранения Российской Федерации, потенциал которой в должной мере не востребован государством. Мировой опыт эволюции здравоохранения свидетельствует о том, что частная медицина в большинстве стран мира способна эффективно выполнять задачи по охране здоровья граждан международного и государственного масштаба» [1]. Частная система здравоохранения находится в процессе развития, а участие государства и государственных органов имеет здесь определяющее значение, так как именно они устанавливают правовое регулирование, разрешительную систему, контроль и надзор, а также ответственность за нарушение законодательства в системе здравоохранения.

Функционирование частных медицинских организаций основывается на определенной нормативной правовой базе, которая состоит из федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, а также из подзаконных нормативно-правовых актов

различных уровней. Рассмотрим законодательную базу, которая включает в себя ряд следующих основополагающих актов.

Во-первых, Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ (в ред. от 29.06.2015 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – закон об основах охраны здоровья граждан) [2]. Данный нормативный правовой акт определяет: правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан; права и обязанности человека и гражданина, отдельных групп населения в сфере охраны здоровья, гарантии реализации этих прав; полномочия и ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья; права и обязанности медицинских организаций, иных организаций, индивидуальных предпринимателей при осуществлении деятельности в сфере охраны здоровья; права и обязанности медицинских работников и фармацевтических работников. В п. 2 статьи 29 закона об основах охраны здоровья граждан устанавливается, что организация охраны здоровья основывается на функционировании и развитии государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, а в п. 5 этой же статьи указывается, что частную систему здравоохранения составляют создаваемые юридическими и физическими лицами медицинские организации, фармацевтические организации и иные организации, осуществляющие деятельность в сфере охраны здоровья. Важными положениями данного закона являются нормы, разграничивающие пол-

номочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья (ст. 14, ст. 16), а также передачи части полномочий от Российской Федерации в сфере охраны здоровья органам государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 15).

Во-вторых, Федеральный закон от 4 мая 2011 г. №99-ФЗ (в ред. от 30.12.2015 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – закон о лицензировании) [3]. Данный закон регулирует отношения, возникающие между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в связи с осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности. Так, в соответствии с пп. 46 п. 1 ст. 12 медицинская деятельность подлежит лицензированию.

В-третьих, Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 291 (в ред. от 15.04.2013) «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)» [4]. Данный подзаконный нормативный правовой акт включает в себя положения, которыми определяется порядок лицензирования медицинской деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации медицинскими и иными организациями, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково». Так, согласно п. 2 данного положения лицензирование медицинской деятельности осуществляют уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в отношении медицинских и иных организаций, подведомственных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и находящихся по состоянию на 1 января 2011 г. в муниципальной собственности, медицинских и иных организаций муниципальной и частной систем здравоохранения, за исключением медицинских и иных организаций, осуществляющих деятельность по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи, – по 31 декабря 2012 г. включительно.

В-четвертых, Приказ Минздрава России от 11 апреля 2013 №121н «Об утверждении Требований к организации и выполнению работ

(услуг) при оказании первичной медико-санитарной, специализированной (в том числе высокотехнологичной), скорой (в том числе скорой специализированной), паллиативной медицинской помощи, оказании медицинской помощи при санаторно-курортном лечении, при проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров, медицинских освидетельствований и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в рамках оказания медицинской помощи, при трансплантации (пересадке) органов и (или) тканей, обращении донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях» [5]. Данный подзаконный нормативный правовой акт устанавливает требования к организации и выполнению работ (услуг) при оказании первичной медико-санитарной, специализированной (в том числе высокотехнологичной), скорой (в том числе скорой специализированной), паллиативной медицинской помощи, оказании медицинской помощи при санаторно-курортном лечении, при проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров, медицинских освидетельствований и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в рамках оказания медицинской помощи, при трансплантации (пересадке) органов и (или) тканей, обращении донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях в зависимости от условий оказания медицинской помощи и применяются в целях лицензирования медицинской деятельности.

В-пятых, установлены Порядки оказания медицинской помощи и Стандарты медицинской помощи. Согласно части 1 статьи 37 закона об основах охраны здоровья граждан [2] с 1 января 2013 года медицинская помощь организуется и оказывается в соответствии с Порядками оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями в том числе частными, а также на основе стандартов медицинской помощи. В соответствии с частью 2 статьи 37 вышеуказанного закона Порядки оказания медицинской помощи и Стандарты медицинской помощи утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. С учетом Порядков оказания медицинской помощи и на основе Стандартов медицинской помощи, а также с учетом особенностей половозрастного состава населения, уровня и структуры заболеваемости населения Российской Федерации, основанных на данных медицинской статистики, формируются программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Кроме нормативной правовой базы исключительную роль в управлении данной сферой играют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ.

К таким органам исполнительной власти относятся следующие.

Во-первых, Правительство Российской Федерации. Полномочия и организация деятельности Правительства РФ устанавливаются Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [6]. В соответствии с данными нормативными правовыми актами Правительство РФ обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области здравоохранения и принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, а также по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Реализуя государственную политику в сфере здравоохранения, Правительство РФ в 2014 году утвердило Государственную программу «Развитие здравоохранения» [7].

Во-вторых, Министерство здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав России) [8]. Указанный орган является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств для медицинского применения, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи, медицинской реабилитации и медицинских экспертиз (за исключением медико-социальной экспертизы и военно-врачебной экспертизы), фармацевтической деятельности, включая обеспечение качества, эффективности и безопасности лекарственных средств для медицинского применения, обращения медицинских изделий, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи, внедрение современных медицинских технологий, новых методов профилактики, диагности-

ки, лечения и реабилитации, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, организацию среднего, высшего, послевузовского и дополнительного медицинского и фармацевтического образования и предоставление услуг в области курортного дела.

В-третьих, органы государственной власти субъектов Российской Федерации. К ним относятся министерства и (или) департаменты здравоохранения субъектов Российской Федерации. Именно они и осуществляют лицензирование и контроль деятельности частных медицинских организаций. В таком субъекте Российской Федерации, как Нижегородская область, осуществление деятельности по лицензированию медицинской деятельности медицинских организаций осуществляет Министерство здравоохранения Нижегородской области (далее – Минздрав Нижегородской области) [9]. Указанное министерство состоит из отделов и управлений, в том числе и отдела лицензирования, который занимается вопросами лицензирования частной медицинской деятельности. Необходимо отметить, что предоставление Минздравом Нижегородской области данной государственной услуги осуществляется в строгом соответствии с действующим регламентом, утвержденным Указом Губернатора Нижегородской области от 27 марта 2012 г. №19 (в ред. от 30.12.2014) «Об утверждении административных регламентов предоставления министерством здравоохранения Нижегородской области государственных услуг по лицензированию отдельных видов деятельности» [10]. Кроме того, отделом ревизионной работы Минздрава Нижегородской области ежегодно составляются планы проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих медицинскую деятельность. Так, на 2016 год запланировано 262 проверки, из них 187 юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, занимающиеся частной медицинской практикой. Целью проверок является контроль соблюдения лицензионных требований по медицинской деятельности. С февраля по июнь 2016 г. была проведена 61 плановая проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, из которых в 13 организациях были выявлены нарушения лицензионных требований по медицинской деятельности, и они были привлечены к административной ответственности. 12 организаций были привлечены по ч. 3 ст. 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией)» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от

30.12.2001 №195-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) (далее – КоАП РФ) [11] и (или) по ч.4 ст.14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией)». Одно юридическое лицо было привлечено к административной ответственности по ч. 2 ст. 19.20 КоАП РФ «Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии)». Кроме этого, отделом ревизионной работы Минздрава Нижегородской области с февраля по июнь было проведено 43 внеплановые проверки, из которых 8 организаций были привлечены к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.1 и (или) по ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)», а одно юридическое лицо было привлечено к административной ответственности по ч. 3 ст. 19.20 КоАП РФ «Осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, с грубым нарушением требований и условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией), если специальное разрешение (лицензия) обязательно (обязательна)».

Таким образом, административно-правовое регулирование частной системы здравоохранения осуществляется в полной мере. Во-первых, создана нормативно-правовая база. Во-вторых, определены государственные органы, осуществляющие управление в данной сфере, причем основную роль здесь играют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так как именно они выдают разрешения (лицензии) на осуществление данного вида деятельности. В-третьих, медицинская деятельность, осуществляемая юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, подлежит государственному контролю (надзору) со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также привлечению их к административной ответственности. Однако на сегодняшний день частная система здравоохранения воспринимается не как система т.е. множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определённую целостность, единство, а как «разрозненную, слабоструктурированную совокупность частных медицинских организаций и частнопрактикующих врачей» [1]. На наш взгляд, для того чтобы создать эффективную систему частной медицины, необходимо разработать «Концепцию развития частной системы здравоохранения», которая включала бы в себя не только изменения в законодательстве, но

усовершенствование административных механизмов управления этой сферой, а также высокий уровень открытости и информированности для граждан, что позволит обществу с доверием относиться к частной системе здравоохранения.

#### Список литературы

1. Концепция развития частной системы здравоохранения // Национальный союз региональных объединений частной системы здравоохранения. URL: <http://www.privatmed.ru/article/35/139/477/> (дата обращения: 23.07.2016).
2. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. №323-ФЗ (в ред. от 29.06.2015 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.
3. Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 30.12.2015 г.) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
4. Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. №291 (в ред. от 15.04.2013) «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 17. Ст. 1965.
5. Приказ Минздрава России от 11 апреля 2013 № 121н «Об утверждении Требований к организации и выполнению работ (услуг) при оказании первичной медико-санитарной, специализированной (в том числе высокотехнологичной), скорой (в том числе скорой специализированной), паллиативной медицинской помощи, оказании медицинской помощи при санаторно-курортном лечении, при проведении медицинских экспертиз, медицинских осмотров, медицинских освидетельствований и санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий в рамках оказания медицинской помощи, при трансплантации (пересадке) органов и (или) тканей, обращении донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях» // Российская газета. 2013. № 101. 15 мая.
6. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
7. Государственная программа «Развитие здравоохранения» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 17. Ст. 2057.
8. Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (ред. от 24.02.2016) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 26. Ст. 3526.
9. Постановление Правительства Нижегородской области от 23 ноября 2007 № 435 «Об утверждении Положения о министерстве здравоохранения Нижегородской области» (вместе с «Перечнем учреждений, подведомственных министерству здравоохранения

ния Нижегородской области») // Правовая среда. 2007. № 87(875). 01 декабря.

10. Министерство здравоохранения Нижегородской области. URL: [http://zdrav-nnov.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=526&Itemid=122](http://zdrav-nnov.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=526&Itemid=122) (дата обращения: 23.07.2016).

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

## ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF THE PRIVATE HEALTH CARE SYSTEM IN THE RUSSIAN FEDERATION

*I.F. Lyapin, M.D. Prilukov*

The article discusses administrative and legal regulation of health care organizations created by legal and natural entities that form a private health care system. Administrative-legal regulation of the private health care system is considered through the prism of existing basic laws and regulations, the powers of the state organs, administrative procedures, and administrative responsibility for violations in this field.

*Keywords:* private health care system, powers of state bodies, licensing, administrative responsibility.

### References

1. Konceptiya razvitiya chastnoj sistemy zdavoohraneniya // Nacional'nyj soyuz regional'nyh ob"edinenij chastnoj sistemy zdavoohraneniya. URL: <http://www.privatmed.ru/article/35/139/477/> (data obrashcheniya: 23.07.2016).

2. Federal'nyj zakon ot 21 noyabrya 2011 g. №323-FZ (v red. ot 29.06.2015 g.) «Ob osnovah ohrany zdorov'ya grazhdan v Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 48. St. 6724.

3. Federal'nyj zakon ot 04 maya 2011 g. № 99-FZ (v red. ot 30.12.2015 g.) «O licenzirovanii otдел'nyh vidov deyatel'nosti» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2011. № 19. St. 2716.

4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 16 aprelya 2012 g. № 291 (v red. ot 15.04.2013) «O licenzirovanii medicinskoj deyatel'nosti (za isklyucheniem ukazannoj deyatel'nosti, osushchestvlyaeмой medicinskimi organizacijami i drugimi organizacijami, v hodyashchimi v chastnuyu sistemu zdavoohraneniya, na territorii innovacionnogo centra «Skolkovo»)» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2012. № 17. St. 1965.

5. Prikaz Minzdrava Rossii ot 11 aprelya 2013 g. № 121n «Ob utverzhdenii Trebovanij k organizacii i vypolneniyu rabot (uslug) pri okazanii pervichnoj mediko-sanitarnoj, specializirovannoj (v tom chisle vysokotekhnologichnoj), skoroj (v tom chisle skoroj specializirovannoj), palliativnoj medicinskoj pomoshchi, okazanii medicinskoj pomoshchi pri sanatorno-kurortnom lechenii, pri

provedenii medicinskih ehkspertiz, medicinskih osmotrov, medicinskih osvidetel'stvovanij i sanitarno-protivoehpidemicheskikh (profilakticheskikh) meroprijatij v ramkah okazaniya medicinskoj pomoshchi, pri transplantacii (peresadke) organov i (ili) tkanej, obrashchenii donorskoj krovi i (ili) ee komponentov v medicinskih celyah» // Rossijskaya gazeta. 2013. № 101. 15 maya.

6. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 17 dekabrya 1997 g. №2-FKZ «O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1997. № 51. St. 5712.

7. Gosudarstvennaya programma «Razvitie zdavoohraneniya» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2014. № 17. St. 2057.

8. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 19 iyunya 2012 g. № 608 (red. ot 24.02.2016) «Ob utverzhdenii Polozheniya o Ministerstve zdavoohraneniya Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2012. № 26. St. 3526.

9. Postanovlenie Pravitel'stva Nizhegorodskoj oblasti ot 23 noyabrya 2007 № 435 «Ob utverzhdenii Polozheniya o ministerstve zdavoohraneniya Nizhegorodskoj oblasti» (vmeste s «Perechnem uchrezhdenij, podvedomstvennyh ministerstvu zdavoohraneniya Nizhegorodskoj oblasti») // Pravovaya sreda. 2007. № 87(875). 01 dekabrya.

10. Ministerstvo zdavoohraneniya Nizhegorodskoj oblasti. URL: [http://zdrav-nnov.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=526&Itemid=122](http://zdrav-nnov.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=526&Itemid=122) (data obrashcheniya: 23.07.2016).

11. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarusheniyah ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot

06.07.2016) // Sобрание zakonodatel'stva RF. 2002. № 1  
(ch. 1). St. 1.