

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НА ПРИМЕРЕ СФЕРЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ)

Аннотация. Применение инструментов общественного контроля, а именно проведение общественных проверок, общественных мониторингов и общественных слушаний, позволяет аккумулировать для последующего анализа большое количество информации, которая не всегда имеется в распоряжении государственных органов. Основанием для проведения мероприятий общественного контроля является выявление значимой проблемы представителями общественных организаций (пациентских организаций, врачебных ассоциаций и пр.). При этом результаты общественного контроля в значительном числе случаев приводят к принятию мер без направления информации в государственные органы. Проведен анализ деятельности отделения Совета по защите прав пациентов при территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по г. Москве и Московской области в период с 01.04.2018 по 31.12.2019, за который проведено 480 мероприятий общественного контроля.

Ключевые слова: общественный совет, общественный контроль, общественная проверка, общественные слушания, здравоохранение.



**Денис Олегович
РОЩИН,**

ведущий научный
сотрудник
Национального научно-
исследовательского
института
общественного
здоровья имени
Н. А. Семашко,
кандидат медицинских наук
drmdjd@protonmail.com
127206, Россия, г. Москва,
ул. Вучетича, д. 12а

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.69.5.089-095

D. O. ROSHCHIN,

Leading research fellow at Semashko Research Institute
of Public Health, Cand. Sci. (Medical)

drmdjd@protonmail.com

127206, Russia, Moscow, ul. Vucheticha, 12a

STATUTORY REGULATION AND PRACTICE IN THE APPLICATION OF THE NON-GOVERNMENTAL OVERSIGHT (EXAMPLE FROM THE FIELD OF THE HEALTH CARE)

Abstract. The article offers an analysis of the instruments of public control, namely the conduct of public audits, public monitoring and public hearings, allows for the accumulation of a large amount of information for subsequent analysis, which is not always available to government bodies. The basis for public control measures is the identification of a significant problem by representatives of public organizations (patient organizations, medical associations, etc.). In a significant number of cases the results of public control may

© Д. О. Рощин, 2020

lead to the cheerful adoption of measures. The analysis of the activities of the department of the Council for the Protection of Patients' Rights under the Territorial Authority of the Federal Service for Supervision of Health Care in Moscow and the Moscow Region was performed from April 1, 2018 to December 31, 2019, for which 480 public control measures were carried out.

Keywords: *public council, non-governmental oversight, voluntary auditing, public hearing, health care.*

В настоящей статье проведен анализ нормативного регулирования и практики правоприменения механизмов общественного контроля — изучены результирующие документы мероприятий общественного контроля, проведенного отделением Совета по защите прав пациентов при территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по г. Москве и Московской области (480 кейсов).

Понятие «общественный контроль» является недостаточно устоявшимся для его однозначного восприятия без контекста. Часть исследователей считает его разновидностью народного контроля¹, и в первую очередь над властью, на что указывает в том числе историческая аналогия (Закон СССР от 30.11.1979 «О народном контроле в СССР»²). Однако функция самоконтроля³ заложена и в самих органах власти (подразделения антикоррупционной направленности и внутреннего контроля), и в полномочиях по проведению контроля как одними органами власти в отношении других (ФАС, Росздравнадзор и пр.), так и органами прокуратуры. Возможно обращение субъекта, считающего, что его права нарушены, за их восстановлением в суд.

Концепция восприятия общественного контроля как связующего звена между народом и властью⁴, основанного на применении облаченных в правовую форму механизмов⁵, не объясняет в полной мере необходимость такого взаимодействия: имеющиеся нарушения действующего законодательства являются предметом административной юстиции; несовершенство же законодательства как причина необходимости корректировки деятельности органа исполнительной власти должна быть связана с использованием другого механизма осуществления наро-

¹ Лапшина А. И. Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти // Правовое государство: теория и практика. 2014. № 2 (36). С. 147—148.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. С. 840.

³ См.: Цыбулевская О. И., Милушева Т. В. Общественный контроль как фактор ограничения власти // Право и управление. XXI век. 2008. № 3. С. 28—33.

⁴ Огнева Е. А. Общественный контроль как основа народовластия // Актуальные проблемы права : материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). М. : Буки-Веди, 2015. С. 39.

⁵ См.: Бондарь Н. Ю. Институт общественного контроля за органами государственной власти в России // Российский юридический журнал. 2009. № 4. С. 217 ; Гончаров В. В. О соотношении общественного контроля с иными формами контроля власти (конституционно-правовой анализ) // Юридические исследования. 2018. № 9. С. 20—29.

довластия — деятельности выборных представительных органов. И тот, и другой механизм в современных институтах государства работает и развит.

При этом уходит в прошлое ситуация, которая отмечалась политтехнологами в конце 1990-х гг., когда население от депутатов ожидало деятельности «коммунальных диспетчеров» — решение вопросов ремонта крыш и подъездов, выдачи персональной материальной помощи и пр.⁶

Государственным органам исполнительной власти в правильно выстроенной системе не отводится политической роли. «Позитивное» регулирование должно оставлять административному органу выполнение лишь «обязательных» действий, порядок выполнения и объем которых подробно указаны в нормативных актах (административных регламентах). В чем же может быть роль общественного контроля, если действенные механизмы контроля за деятельностью государственных органов имеются, а изменение полномочий и порядка осуществления работы должно регулироваться посредством изменения законодательства?

Гипотеза автора следующая: общественный контроль — это механизм обработки первичной информации и ее анализа и обобщения с целью формирования входящей информации в государственные органы в объеме и формате, который позволял бы принять меры реагирования в соответствии с действующими регламентами. При этом не каждая ситуация требует наличия общественного контроля, ведь четко выраженный частный интерес не нуждается в анализе и обобщении, может быть направлен субъектом в государственный орган и напрямую. Таким образом, предметом изучения органов общественного контроля могли бы стать те явления, которые не нарушают существенно частного интереса конкретного лица, но в совокупности формируют негативные последствия. Другим вариантом потребности в органах общественного контроля может быть ущемленное положение самого субъекта, чьи права нарушают (осужденное лицо, получатель социальных услуг в доме-интернате и пр.). Однако такой подход несколько меняет концепцию общественного контроля, направляя деятельность не на государственные органы, а на само общество (физических лиц, организации и пр.).

Органы общественного контроля, в отличие от государственных органов, обладают возможностью принятия решений о своей деятельности, исходя из понятий «разумно» и «справедливо», а не «правомерно» и «законно»⁷ (что вменяется в обязанность государственным органам).

Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее — Закон № 212-ФЗ) был предложен Президентом РФ и принят в 2014 г. В пояснительной записке к нему указывалось на его необходимость реализации личного конституционного права народа на народовластие путем законодательного закрепления полномочий⁸.

⁶ Полянский В. В. Публичная служба как функция депутата представительного органа власти // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. Серия «Право». 2003. № 2. С. 114—118.

⁷ Абрамова Т. В., Нагуманова В. А. Общественный контроль в регионах за деятельностью органов исполнительной и муниципальной власти в сфере здравоохранения // Health and Social Care Journal. 2018. № 2 (7). С. 9—14.

⁸ Законопроект № 471327-6 // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/471327-6> (дата обращения: 21.08.2019) ; Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об



В Законе № 212-ФЗ определены права и обязанности как контроллеров, так и их поднадзорных субъектов; предусмотрены конкретные формы общественного контроля: общественный мониторинг, общественная экспертиза, общественное обсуждение, общественное (публичное) слушание и общественная проверка. Проверка является наиболее интересным механизмом, в том числе и по объему полномочий общественных контроллеров.

Общественные объединения и негосударственные организации вправе являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг и общественное обсуждение, а граждане вправе принимать участие в мероприятиях в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов. Использовать все механизмы могут не все виды общественных объединений и некоммерческих организаций. Например, право проведения проверок есть только у объединений и их членов, которые включены в советы при общественных палатах, органах исполнительной власти. С учетом появления нового вида «проверок», которые теперь иницируются не только государственными и муниципальными органами, в рамках своих полномочий⁹, но и общественными объединениями, необходимо исключить и дублирование функций.

В настоящей работе объектом изучения выбрана деятельность отделения Совета по защите прав пациентов при территориальном органе Росздравнадзора по г. Москве и Московской области (далее — отделение Совета). В период 2011—2017 гг. деятельность отделения Совета состояла из совещаний, по результатам которых составлялся протокол (фиксация основных тезисов обсуждений). Исходящие письма — исключительно ответы на обращения граждан, в которых высказывалась позиция отделения Совета либо сообщалось о необходимости обращения в государственный орган. С начала 2018 г. проведена реформа, избран новый состав (21 человек) из числа представителей общественных организаций (пациентских и профессиональных). На первом же заседании обновленного совета в апреле 2018 г. решено использовать в полной мере инструментарий, предусмотренный Федеральным законом № 212-ФЗ, и формировать план исходя из актуальности проблем, но с учетом возможности применения мер общественного контроля.

Летом 2018 г. возросло количество осложнений, в том числе летальных, у пациентов, получающих медицинскую помощь по профилю «пластическая хирургия», в связи с чем был принят новый порядок оказания медицинской помощи¹⁰ и Правительством РФ поручено провести проверки всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих медицинскую деятельность по данному профилю¹¹. Лицензиатов по данному виду деятельности в московском

основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

⁹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

¹⁰ Приказ Минздрава России от 31.05.2018 № 298н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи по профилю “пластическая хирургия”».

¹¹ Поручение заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т. А. Голиковой от 01.06.2018 № ТГ-П12-3058.

регионе (г. Москва и Московская область) было порядка 300, однако еще около 500 организаций, по сведениям сети Интернет, в той или иной мере осуществляли деятельность по данному профилю.

Отделение Совета занялось именно данными «подозрительными» сведениями, пытаясь отобрать из них те, где нарушения подтверждались при общественной проверке. На первом этапе проводился анализ интернет-сайтов клиник, выявлялась информация, свидетельствующая об оказании медицинской помощи по пластической хирургии (сведения о врачах — пластических хирургах, соответствующих услугах в прейскуранте и пр.). Результаты фиксировались в акте общественной проверки, что позволяло их в дальнейшем использовать. В случае выявления безлицензионной деятельности информация направлялась в МВД России (например, решением Девятого арбитражного апелляционного суда по делу № А40-84640/19 решение о привлечении медицинской организации по иску Четвертого управления МВД России¹²), в иных случаях — в Росздравнадзор (более 80 исков о привлечении к ответственности за нарушение лицензионных требований рассмотрено Арбитражным судом города Москвы).

Позднее, в рамках другого поручения Правительства РФ¹³, отделение Совета проводило проверки в отношении психоневрологических интернатов. Отличие состояло в том, что в данных мероприятиях охватывался иной спектр вопросов, а сами проверки проводились совместно с проверками государственного контроля. В первую очередь оценивалось достижение целей, содержащихся в доктринальных документах, в том числе международных — реализация права совершать звонки и выходить в Интернет, находиться на улице и за территорией учреждения и другие аспекты, которые не урегулированы либо не могут быть урегулированы нормативными правовыми актами.

Другим инструментом общественного контроля является публичное слушание, которое применено однократно, по обобщению практики врача-педиатра Е. Б. Ликунова, который, по данным средств массовой информации¹⁴, допускал нарушения при осуществлении медицинской деятельности, работая сразу в нескольких клиниках, а также в качестве индивидуального предпринимателя. Зафиксирована информация об услугах, оказанных девяти несовершеннолетним пациентам, сделано более 40 запросов в разные организации, в том числе экспертам. Установлено, что врач оказывал услуги в качестве индивидуального предпринимателя на дому без наличия лицензии, при этом используя бланковую продукцию, штампы и печати, не принадлежащие юридическим лицам, указанным на них. Также установлены факты введения детям физиологического раствора взамен вакцин и подделки результатов анализов.

¹² Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 07.08.2019 № 09АП-35453/2019 // URL: http://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/a5c0c038-49fe-4be4-aa70-28aa3ebddb2e/ae7bc259-0f2b-40c0-b2bf-3080fa4df4fe/A40-84640-2019_20190807_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf (дата обращения: 21.08.2019).

¹³ Поручение заместителя Председателя Правительства РФ Т. А. Голиковой от 27.02.2019 № ТГ-П12-1425.

¹⁴ Бдительные родители разоблачили педиатра-оборотня // Вести.Ру. URL: <https://www.vesti.ru/m/doc.html?id=3121656> (дата обращения: 01.09.2019).



Еще одним механизмом общественного контроля является общественный мониторинг, т.е. систематическое наблюдение за функционированием органа власти или организации. Отделением Совета проведен массовый эксперимент для определения возможности записи к врачу первичного звена с использованием Официального интернет-портала государственных услуг (gosuslugi.ru). Установлены системные ошибки интеграции с региональным сегментом электронной регистратуры. Каждая попытка записи фиксировалась в специальном акте, содержащем порядок предпринятых действий и снимок экрана с ошибкой (в случае его возникновения). Результаты мониторинга были направлены в правительство субъекта РФ, которым организовано исправление выявленных недостатков.

Отделением Совета по защите прав пациентов при территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения за 1,5 года проведено 480 мероприятий общественного контроля, из них 12 выездных проверок, 4 мониторинга, 1 общественное слушание. Результирующие акты, содержащие как анализ первичной информации, так и обобщение этих сведений, направлялись в адрес государственных органов (Росздравнадзора, правительства субъектов РФ), правоохранительных органов (МВД России, Следственного комитета России), что позволяло по результатам принимать разные процессуальные решения.

Очевидно, что происходит институционализация деятельности общественных советов при органах государственной власти. Федеральным законом № 212-ФЗ предложены правовые механизмы (общественная проверка, общественный мониторинг, общественное слушание и др.), которые позволяют осуществить сбор и анализ информации с закреплением полученных данных для их дальнейшего использования; предусмотрена возможность выработки новых форматов работы, не указанных в Законе.

Автор предполагает, что из проанализированного опыта может извлечь идеи для выработки конкретных критериев реализации механизма государственного контроля:

1. Инициатива по проведению контроля исходит от общественных организаций, входящих в совет при государственном органе; происходит трансформация частного интереса определенной группы граждан (пациентов), объединенных общественной организацией, в случае нарушения их прав в сфере охраны здоровья, в публичный интерес.

При этом отсутствует административное воздействие на предприятие, так как контроль осуществляется в общедоступных местах (регистратура поликлиники, официальный сайт медицинской организации).

2. Целью общественного контроля могут являться:

- предварительный сбор информации с ее обобщением для последующего применения государственными органами (т.е. триггер для запуска административного регламента, если исходной информации недостаточно);
- проведение совместных проверок, что позволяет расширить предмет проверки (за счет использования общественными контролерами категорий справедливости, правильности, а не только законности).

3. Предметом общественного контроля может являться деятельность не только юридического лица (индивидуального предпринимателя), но и физического лица, равно как и процессов, явлений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абрамова Т. В., Нагуманова В. А.* Общественный контроль в регионах за деятельностью органов исполнительной и муниципальной власти в сфере здравоохранения // Health and Social Care Journal. — 2018. — № 2 (7). — С. 9—14.
2. *Бондарь Н. Ю.* Институт общественного контроля за органами государственной власти в России // Российский юридический журнал. — 2009. — № 4.
3. *Гончаров В. В.* О соотношении общественного контроля с иными формами контроля власти (конституционно-правовой анализ) // Юридические исследования. — 2018. — № 9. — С. 20—29.
4. *Лапшина А. И.* Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти // Правовое государство: теория и практика. — 2014. — № 2 (36).
5. *Огнева Е. А.* Общественный контроль как основа народовластия // Актуальные проблемы права : материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Москва, ноябрь 2015 г.). — М. : Буки-Веди, 2015.
6. *Полянский В. В.* Публичная служба как функция депутата представительного органа власти // Вестник Нижегородского университета имени Н. И. Лобачевского. — Серия «Право». — 2003. — № 2. — С. 114—118.
7. *Цыбулевская О. И., Милушева Т. В.* Общественный контроль как фактор ограничения власти // Право и управление. XXI век. — 2008. — № 3. — С. 28—33.