
ПРАВА

УДК 614.253.89:341

Д.С. Береговцова

*доц. каф. теории и истории государства и права
Брестского государственного университета имени А.С. Пушкина*

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО ОМБУДСМЕНА ПО ПРАВАМ ПАЦИЕНТОВ

В настоящей статье рассматриваются перспективы введения в Республике Беларусь специализированного органа защиты прав пациента – уполномоченного по правам пациента. С этой целью анализируется опыт отдельных зарубежных государств, таких как США, Финляндия, Великобритания, Кипр, Польша, Италия, Россия. В частности, исследуется опыт создания независимой от органов здравоохранения службы защиты прав пациентов, находящихся в психических стационарах. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу о том, что существует потребность в создании специализированной системы органов защиты прав пациента в нашей стране с учётом национальной специфики Республики Беларусь, а также что подобная система позволит более эффективно реализовать права и защитить права лица, обратившегося за медицинской помощью.

Введение

В системе гарантий прав и свобод человека и гражданина значительное место занимает деятельность различных государственных органов, а также общественных организаций, реализующих функцию обеспечения реализации и защиты прав и свобод индивида. В системе таких органов во многих зарубежных странах важную роль играет омбудсмен, деятельность которого выступает в качестве значимой и необходимой составляющей национальных механизмов защиты прав и свобод.

Как правильно отмечает З.М. Шабанова, эффективность и результативность подобного правозащитного института привели к тому, что в настоящее время он получил распространение более чем в 100 государствах, успешно функционируя в странах, принадлежащих к различным правовым семьям и с различными формами правления и государственного устройства [1]. При этом во многих государствах общих уполномоченных по правам человека дополняют так называемые специализированные омбудсмены, которые осуществляют правозащитную деятельность в области реализации и защиты прав некоторых наиболее незащищенных в социальном плане и уязвимых с точки зрения соблюдения прав и свобод категорий населения: например, национальных, религиозных меньшинств, заключенных, потребителей, сотрудников полиции, несовершеннолетних, военнослужащих, учащихся средних и высших учебных заведений и т.д.

В ряде стран мира получили распространение также уполномоченные по правам пациентов, деятельность которых направлена на защиту прав индивидов при получении ими медицинской помощи в организациях здравоохранения. Попытаемся рассмотреть более подробно деятельность этих специализированных омбудсменов, а также возможность и целесообразность введения подобного института в Республике Беларусь.

Опыт зарубежных государств в области формирования специализированных омбудсменов по правам пациентов

Анализ существующей мировой практики учреждения специализированных омбудсменов показывает, что институт уполномоченного по правам пациентов либо существует в качестве самостоятельного органа, либо является обособленной структурой общих омбудсменов.

Изучение системы защиты прав пациентов в США и некоторых европейских государствах позволяет прийти к выводу, что введение в структуру этой системы специализированного органа или должностного лица, деятельность которого направлена на защиту прав пациента, способствует значительному улучшению качества медицинской помощи и связанных с ней медицинских услуг, позволяет минимизировать дефекты оказания медицинской помощи, а также устранить отдельные недостатки работы национальных систем здравоохранения, привлечь внимание к проблеме прав пациентов.

Так, в США, где контроль за соблюдением прав пациента многоступенчатый, более чем в половине медицинских клиник, домов сестринского ухода действуют так называемые адвокаты пациентов, или омбудсмены, которые по закону должны быть представителями медицинского персонала или социального органа.

В Финляндии (первая страна в мире, где в 1992 г. был принят закон о статусе пациента) все организации здравоохранения обязаны иметь омбудсмена пациентов, к которому они могут обращаться, когда испытывают проблемы при получении медицинских услуг или недовольны медицинским уходом. В настоящее время в финских учреждениях здравоохранения имеются более 2 000 омбудсменов.

В Великобритании функционирует Служба Парламентского уполномоченного по правам здравоохранения, которая является отделом Парламентского уполномоченного по правам человека, и специализируется на разрешении жалоб на дефекты в работе национальной системы здравоохранения (администрации и медперсонала стационаров и амбулаторных учреждений, семейных врачей и т.д.). Данная служба неподотчётна правительству и независима от национальной системы здравоохранения. Штат из 80 человек укомплектован специально подготовленными экспертами с медицинским и юридическим образованием. Цель деятельности Службы уполномоченного – независимая оценка государственного здравоохранения и помощь пациентам [2, с. 66].

Медицинским законодательством Кипра (закон «О правах пациента») предусмотрена должность офицера по правам пациента в каждой государственной больнице, который должен помогать пациентам в соблюдении и реализации их прав: например, рассматривает их жалобы, а также осуществляет работу с медицинским и административным персоналом больницы по ознакомлению с положениями законодательства о правах пациента. Это должностное лицо назначается министром здравоохранения при участии министра финансов и действует независимо от администрации учреждения здравоохранения [3].

В Италии функционирует Трибунал по защите прав пациентов, представители которого осуществляют правозащитную деятельность в организациях здравоохранения по всей стране.

Институт омбудсменов по правам пациентов в Польше регулируется законом «О правах пациента и уполномоченном по правам пациента». Польский уполномоченный по правам пациентов является компетентным органом по вопросам защиты прав пациентов, который реализует свои полномочия через управление уполномоченного. Уполномоченный подчиняется непосредственно премьер-министру Польши, который назначает на должность и освобождает от должности уполномоченного, а также осуществляет контроль за его деятельностью [4]. В круг полномочий польского омбудсмена по правам пациентов входит:

- 1) защита прав пациентов организаций здравоохранения;
- 2) разработка и предоставление Совету министров проектов нормативных правовых актов по вопросам соблюдения и защиты прав пациентов;
- 3) другие мероприятия, направленные на расширение знаний о правах пациента и механизмах их защиты.

Крайне интересным представляется позитивный опыт Российской Федерации, где в соответствии со ст. 38 закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» государством создается независимая от органов здравоохранения служба защиты прав пациентов, находящихся в психических стационарах. Представители этой службы защищают права пациентов, находящихся в психиатрических стационарах, принимают их жалобы и заявления, а затем рассматривают их вместе с администрацией данного психиатрического учреждения либо направляют их в органы представительной и исполнительной власти, прокуратуру или суд [5].

Создание подобной службы именно в психиатрических стационарах представляется нам крайне обоснованным, так как психически больные люди, в особенности находящиеся на излечении в медицинском стационаре (в том числе и лица, находящиеся там на принудительном лечении) являются одной из самых незащищенных категорий пациентов, которым крайне сложно полноценно реализовать свои права.

Как правильно отмечает М.А. Курбанов, единственным способом оградить таких граждан от возможного нарушения в будущем их прав является запрет действий, которые могут причинить вред их здоровью, что и является реализацией такого способа защиты, как пресечение действий, создающих угрозу нарушения прав. Чтобы данный способ не носил декларативного характера, как это бывает на практике при оказании психиатрической помощи, в системе государственного регулирования необходима организация, которая выполняла бы прежде всего превентивные функции, осуществляла бы работу с жалобами граждан в сфере медицинских услуг по оказанию психиатрической помощи и эффективно реагировала бы на них. Такая организация должна объединять и представлять интересы пациентов и поддерживаться государством, и именно такой организацией призвана стать предусмотренная российским законодателем в ст. 38 закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» служба защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах [6].

Вместе с тем на данный момент практики применения ст. 38 закона в Российской Федерации нет, так как предусмотренная в нем служба существует лишь *de jure*. Как отмечает Ф. Халиков, тема создания службы защиты прав пациента обсуждается на самых различных площадках (форумах, круглых столах и т.д.), что сопровождается постоянными призывами к государству, чтобы оно создало-таки данную службу, и к общественности и правозащитным организациям, – чтобы они продолжали давление на органы государственной власти. Характерно, что прошло уже более 20 лет с момента принятия закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании», но положение о службе защиты прав пациента так и не принято; в результате нормативной базы для деятельности службы (кроме уже упомянутой ст. 38 закона) нет, как нет и самой службы [7]. Сложно сказать, почему норма, сформулированная в ст. 38 закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании», является недействующей (большинство российских исследователей данной проблемы называют финансовые причины), но сама по себе идея, сформулированная российским законодателем представляется нам достаточно перспективной, интересной и заслуживающей внимания не только по отношению к лицам, находящимся в психиатрических стационарах, но и по отношению ко всем людям, получающим медицинскую помощь и уход в организациях здравоохранения.

Перспективы создания специализированной системы органов защиты прав пациента в Республике Беларусь

Полагаем, что существует настоятельная необходимость введения уполномоченного по правам пациента в Республике Беларусь, причем не только применительно к пациентам психиатрических стационаров, но и по отношению к пациентам любых орга-

низаций здравоохранения в Республике Беларусь как государственной, так и частной формы собственности. По нашему мнению, опыт передовых демократических государств свидетельствует о том, что, во-первых, существует потребность в создании специализированной системы органов защиты прав пациента именно с учётом национальной специфики Республики Беларусь, а, во-вторых, что подобная система позволит более эффективно реализовать права и защитить права лица, обратившегося за медицинской помощью. А спецификой Республики Беларусь является то, что основой системы здравоохранения является государственное здравоохранение.

Существующая система защиты прав пациентов включает в себя органы и организации внесудебной защиты прав пациентов, такие как республиканский орган государственного управления, ведающий вопросами охраны здоровья; главные управления, управления (отделы) здравоохранения местных исполнительных и распорядительных органов; органы местного самоуправления; администрации организаций здравоохранения; общественные объединения потребителей, включая объединения защиты прав пациентов; страховые организации, осуществляющие в соответствии с законодательством страхование медицинских расходов. Кроме органов и организаций внесудебной защиты пациентов в данную систему входят также судебные органы.

Представляется целесообразным ввести в белорусскую систему защиты прав пациента специализированный орган, деятельность которого должна быть направлена на защиту прав пациента, – Службу защиты прав пациента. Служба защиты прав пациента, по нашему мнению, должна выступать в качестве органа государственного управления, реализующего функцию государственного управления в области обеспечения реализации и защиты прав пациента. Необходимость создания подобного органа продиктована несовершенством существующей системы защиты прав индивида при обращении за медицинской помощью.

Считаем, что система Службы защиты прав пациентов должна включать в себя Службу защиты прав пациентов, действующую на республиканском уровне, территориальные органы Службы защиты прав пациентов (службы защиты прав пациентов областей и г. Минска), а также служащих по защите прав пациентов при организациях здравоохранения. Служащий по защите прав пациентов должен осуществлять защиту прав пациентов соответствующей организации здравоохранения и заниматься всеми связанными с соблюдением и реализацией этих прав вопросами. Данное должностное лицо должно быть независимо в своей деятельности от администрации и медицинского персонала организации здравоохранения. К полномочиям служащего по правам пациентов следует отнести:

- 1) осуществление информационно-просветительской деятельности в области защиты прав пациентов;
- 2) рассмотрение жалоб и обращений пациентов, связанных с нарушением их прав;
- 3) осуществление посреднической деятельности между пациентом и медицинскими работниками при рассмотрении обращений пациентов, связанных с нарушением их прав;
- 4) направление администрации организации здравоохранения или конкретному медицинскому работнику, виновному в нарушении прав пациента, предписания о необходимости устранить допущенные нарушения;
- 5) осуществление первичного контроля за соблюдением прав пациентов организациями здравоохранения, составление актов о выявленных нарушениях и направление их в уполномоченные государственные органы;
- 6) обращение к администрации организации здравоохранения с предложениями о привлечении медицинских работников, виновных в нарушении прав пациента, к дисциплинарной ответственности;

- 7) направление в органы прокуратуры материалов проверки при наличии в действиях медицинских работников состава преступления;
- 8) обращение в суд с иском о защите прав пациентов;
- 9) обращение в соответствующий территориальный орган защиты прав пациентов, к администрации организации здравоохранения с предложениями о мерах по повышению качества медицинских услуг.

При осуществлении своих полномочий служащий по защите прав пациентов должен иметь следующие права:

- 1) получать от администрации и работников организации здравоохранения всю необходимую для осуществления его деятельности информацию, в том числе с согласия пациентов знакомиться с их медицинской документацией;

- 2) на обеспечение условий его деятельности в соответствии с требованиями охраны труда.

На служащего по защите прав пациентов необходимо возложить следующие обязанности:

- 1) надлежащим образом исполнять свои профессиональные функции;
- 2) соблюдать конфиденциальность общения с пациентом и информировать других лиц о своих контактах и деятельности с клиентом только после его разрешения.

Заключение

Таким образом, законодательное введение института специализированного государственного органа в области защиты прав пациентов в Республике Беларусь должно стать важным этапом в усовершенствовании системы защиты прав лиц, обращающихся за медицинской помощью. Подобный шаг, во-первых, позволит ликвидировать многие из существующих проблем, связанных с реализацией и защитой прав пациентов, а, во-вторых, окажет положительное влияние на эффективность правозащитной деятельности органов государственного управления здравоохранением, органов местного самоуправления, администрации и медицинского персонала организаций здравоохранения всех форм собственности, индивидуальных предпринимателей, оказывающих медицинские услуги.

Полагаем, что существующая мировая практика уже доказала эффективность института специализированного омбудсмана по правам пациентов как важнейшей формы защиты прав и свобод лиц, получающих медицинскую помощь, так как одной из центральных проблем современного белорусского медицинского законодательства может по праву считаться проблема обеспечения реализации прав пациента. Это связано в первую очередь с тем очевидным фактом, что пациент является одной из ключевых фигур системы здравоохранения, без которой функционирование данной системы теряет всякий смысл.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шабанова, З. М. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и зарубежных странах : автореф. дис. ... канд. юр. наук : 12.00.02 / З. М. Шабанова ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации – М., 2004. – 23 с.
2. Глуховский, В. В. Стандарты и механизмы обеспечения прав пациентов в системах здравоохранения / В. В. Глуховский. – М. : Дизайн и полиграфия, 2008. – 136 с.
3. Всегда ли прав медработник [Электронный ресурс] // Вестник Кипра. – 2005 – № 499. – Режим доступа: www.vestnikkipra.com/. – Дата доступа: 17.10.2014.

4. Институт уполномоченного по права пациента в Польше [Электронный ресурс]. – Wielgosz i wspólnicy. – 2014. – Режим доступа: www.wielgosziwspolnicy.eu. – Дата доступа: 17.10.2014.

5. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» [Электронный ресурс] : Закон Рос. Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-I // Информ.-правовой портал «Гарант». – 2013. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10136860/>. – Дата доступа: 26.03.2015.

6. Курбанов, М. А. Гражданско-правовая защита права на психическое здоровье граждан РФ [Электронный ресурс] / М. А. Курбанов // SuperInf.ru. – Режим доступа: http://www.superinf.ru/view_helpstud.php?id=1497. – Дата доступа: 26.03.2015.

7. Халиков, Ф. Служба защиты прав пациентов психиатрических стационаров: так ли она нужна [Электронный ресурс] / Ф. Халиков // Воронежский адвокат. – 2013. – Режим доступа: <http://www.advpalata.vrn.ru/cgi-bin/mag.pl/2010/07/3>. – Дата доступа: 26.03.2015.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 13.01.2015

Berakhautsova D.S. Prospects of Implementation in the Republic of Belarus of International Experience in the Formation of Specialized Ombudsman for Patients' Rights

This article examines the perspectives of implementation in the Republic of Belarus specialized protection body of patients' rights – Ombudsman for patients' rights. With this aim, the experience of foreign countries, such as USA, Finland, UK, Cyprus, Poland, Italy, Russia is analyzed. In particular the experience of creating bodies for protection the rights of patients in mental hospitals independent from health care is investigated. As a result of this survey, the author comes to the conclusion that there is the need to create specialized body systems of protection of patients' rights in our country, taking into account national specifics of the Republic of Belarus, and also that such a system will allow realization and protection of persons seeking medical help in the most effective way.