

На правах рукописи

Мустафина-Бредихина Диана Мядхатовна

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ,
ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К КАЧЕСТВУ МЕДИЦИНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В РОССИИ**

Специальность 12.00.14 - Административное право; административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена на кафедре административного права и процесса имени Н.Г. Салищевой Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Стахов Александр Иванович

Официальные оппоненты: **Зырянов Сергей Михайлович**
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры административного права
Московского университета Министерства
внутренних дел Российской Федерации имени
В.Я. Кикотя

Мартынов Алексей Владимирович
доктор юридических наук, профессор,
директор Института открытого образования
Федерального государственного автономного
образовательного учреждения высшего
образования «Национальный
исследовательский Нижегородский
государственный университет им. Н.И.
Лобачевского»

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится «13» февраля 2019 года в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.29, созданного на базе ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. 347, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: <http://dissovet.rudn.ru>.

Автореферат разослан «___» декабря 2018 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Л.Т. Чихладзе

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Право на медицинскую помощь является одной из основных гарантий, предоставляемых государством каждому человеку, находящемуся на территории Российской Федерации. В связи с этим особое значение приобретают исследования проблем обеспечения надлежащего контроля и надзора со стороны государства в тех сферах административно-правового регулирования, которые непосредственно связаны с благополучием человека. К такой сфере относится сфера охраны здоровья. Надлежаще урегулированный административно-правовыми нормами государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья позволяет не только повысить качество медицинской помощи, но и оптимизировать пределы вмешательства государства в деятельность физических лиц и организаций, осуществляющих медицинскую деятельность.

Следует подчеркнуть, что государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья объективно предполагает вмешательство в лечебную, административно-хозяйственную и организационно-распорядительную деятельность физических лиц и организаций, осуществляющих медицинскую деятельность, и здесь важно юридически точно очертить его границы. Принятый в 2008 году Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вне всякого сомнения, заложил основу системы административных правоотношений, складывающихся в связи с осуществлением органами исполнительной власти государственного контроля и надзора за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но дальнейшее экономическое развитие, технологические нововведения, возрастание роли институтов гражданского общества все больше требуют выведения административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности данных органов на качественно новый уровень, в том числе в

сфере государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья. Как следствие, масштабная реформа контрольной и надзорной деятельности, начавшаяся в 2017 году, насущно требует глубокого теоретического осмысления изменений системы государственного контроля и надзора в сфере здравоохранения, их соотнесения с доктринальными подходами к проблемам административно-правового регулирования отношений контроля и надзора.

В условиях действующего Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации особый интерес для административно-правовой науки представляют современные виды государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья, которые осуществляются не только органами исполнительной власти, но также организациями, наделяемыми отдельными публичными полномочиями. Таким видом государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья является обособляемый законодателем государственный контроль качества медицинской деятельности¹, который с позиции ст.1,2 Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» сводится, по сути, к государственному контролю обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

Степень разработанности темы исследования. Проблемы административно-правового регулирования в сфере охраны здоровья неоднократно становились предметом исследований отечественных ученых-юристов, но вопросы государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, до настоящего времени не исследовались.

Так, например, вопросам административно-правового регулирования врачебной деятельности по оказанию медицинской помощи гражданам в

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 12.11.2012 № 1152 «Об утверждении Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности»// СЗ РФ, 19.11.2012, № 47, ст. 6501.

Российской Федерации, а также разработке комплекса административно-правовых мер охраны прав и законных интересов граждан при оказании врачебной помощи, включая разработку понятийного аппарата, посвящена работа Т. Е. Сучковой.

Проблемами административно-правового регулирования в сфере охраны здоровья также занималась Т.О. Шилюк, диссертационное исследование которой посвящено изучению юридической природы механизма государственного управления здравоохранением в РФ. Административно-правовому регулированию охраны здоровья граждан в РФ посвящено исследование Глущенко А.Н., которая сделала акцент на развитии общественного контроля в указанной сфере. В рамках данной тематики также проведено исследование М.В. Еремина, ограниченное концептуальным исследованием административных регламентов в сфере здравоохранения.

Отдельные вопросы административно-правового регулирования сферы охраны здоровья затрагивались в публикациях С.А. Корсакова, К.О. Папеевой, Т.В. Ерохиной.

Цель и задачи исследования. Цель работы заключается в исследовании особенностей административно-правового регулирования государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, разработке предложений по оптимизации и обеспечению надлежащего уровня законности в деятельности органов исполнительной власти и организаций, уполномоченных осуществлять данный вид государственного контроля.

Для достижения вышеуказанной цели было предусмотрено решение взаимосвязанных задач, среди которых можно выделить следующие:

- разработка административно-правовых основ государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации;
- изучение административно-правовой природы и специфики содержания государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности;

- определение особенностей административно-правового статуса субъектов государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности;

- исследование особенностей административно-правового регулирования форм государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности;

- определение сущности, структуры и основных направлений административно-процедурной регламентации проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности;

- анализ административно-процедурной регламентации плановых проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности;

- анализ административно-процедурной регламентации проведения внеплановых проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности;

- выработка предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего порядок осуществления государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, во взаимосвязи с законодательством об административных правонарушениях, выявляемых в ходе осуществления данного вида государственного контроля.

Объектом диссертационной работы являются общественные отношения с обязательным участием органов исполнительной власти и организаций, наделенных отдельными государственными контрольно-надзорными полномочиями, складывающиеся в ходе государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие общественные

отношения в сфере государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, а также правоприменительная практика, связанная с осуществлением уполномоченными органами исполнительной власти и организациями данного вида государственного контроля.

Методологическую основу исследования составляют следующие общенаучные методы: 1) диалектический метод, заключающийся в объективном, всестороннем и конкретном рассмотрении природы государственного контроля в сфере охраны здоровья, выявлении его видов и имеющих в них противоречий; 2) системный метод, состоящий в рассмотрении нормативных административно-правовых актов, регулирующих государственный контроль обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, как системы, состоящей из ряда взаимодействующих подсистем и элементов, а также связей между ними. Также в исследовании применялись специальные научные методы, соответствующие специфике юридической науки: 1) формально юридический метод, предусматривающий исследование правовых норм, относящихся к сфере государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, их толкование в логической последовательности с использованием специальных юридических терминов и конструкций, а также формулирование предложений по их совершенствованию; 2) сравнительно-правовой метод, представляющий собой изучение системы государственного контроля и обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности во французской правовой системе и сопоставление с российским правовым опытом.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых в области теории государства и права (С. С. Алексеев, И. Н. Барциц, Н.И. Матузов, А.В. Малько, Т.Н. Радько, Э.В. Талапина) и ряда других ученых.

Наиболее важными в рамках исследуемой проблематики были научные труды, позволяющие установить взаимосвязь административно-правового

регулирования государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, с административным процессом таких ученых-юристов, как А.П. Алехин, А.Б. Агапов, Д.Н. Бахрах, С.З. Женетль, А.Б. Зеленцов, С. М. Зубарев, С. М. Зырянов, Ю. М. Козлов, П.И. Кононов, В.И. Кузнецов, А.В. Мартынов, Л.Л. Попов, Б.В. Россинский, М.С. Смольянов, Ю.Н. Стариков, А.И. Стахов, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, Т.О. Шилюк, О.А. Ястребов.

В частности, Ю.М. Козлов, М.С. Студеникина, Л.Л. Попов, А.В. Мартынов, С.М. Зубарев, С.М. Зырянов и другие ученые исследовали административно-правовую природу государственного контроля и надзора и его наиболее общие специфические признаки, присущие также государственному контролю обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

О.А. Ястребов посвятил свои исследования изучению правового статуса публичных юридических лиц, что имеет важное значение для понимания роли Федерального фонда обязательного медицинского страхования РФ (далее – ФОМС) в системе государственного контроля в сфере охраны здоровья. В работах С.М. Зырянова проведен глубокий анализ государственного контроля и надзора, даны развернутые характеристики федеральных органов исполнительной власти как субъектов государственного надзора. С.М. Зубарев в своих научных трудах делает акцент на разграничении государственного контроля и надзора с точки зрения объема и соотношения их функций.

Особое значение для настоящего исследования имеют работы А.Б. Зеленцова, П.И. Кононова, А.И. Стахова, посвященные концептуальному пониманию административного процесса в целом и административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти в частности, в том числе работы, раскрывающие специфику административного контрольно-надзорного производства.

Правовую основу исследования составили нормы Конституции Российской Федерации, федеральных законов, а также подзаконных

нормативных правовых актов, регулирующие общественные отношения, связанные с осуществлением органами исполнительной власти и организациями государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья, в том числе в сфере государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к медицинской деятельности.

Эмпирическую базу исследования составили доклады Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) по правоприменительной практике, а также статистические данные о контрольной деятельности Росздравнадзора и ФОМС за 2015-2017 гг., материалы проверок Росздравнадзора и ФОМС, проведенных в рамках государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, дела об административных правонарушениях по ст. 6.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, выявляемых в ходе государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, решения арбитражных судов и судов общей юрисдикции по административным делам об оспаривании предписаний, выданных в рамках государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

Научная новизна диссертационной работы состоит в том, что она представляет собой новое для административно-правовой науки исследование, посвященное проблемам оптимизации и обеспечения законности совместной деятельности органов исполнительной власти и организаций по контролю исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности. В результате проведенного исследования:

- обосновано и сформулировано авторское определение государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, отражающее его специфическое превентивно-пресекаательно-восстановительное содержание, субъектный состав, а также место в системе отношений государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья граждан;

- разработано определение «обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности», и выдвинуты предложения по систематизации и категорированию данных требований, нацеленные на снижение чрезмерного административного принуждения медицинских организаций;

- в зависимости от степени ожидаемых последствий обосновано введение административной ответственности медицинских организаций и их должностных лиц за нарушение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи, которые закреплены в приказах Минздрава России об утверждении порядков оказания медицинской помощи;

- обоснована система специальных нормативных правовых актов, выступающих основными средствами административно-процедурной регламентации исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности: положение о государственном контроле обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, и административный регламент осуществления государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности;

- обосновано изменение административно-процессуального статуса Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и Федерального фонда обязательного медицинского страхования в ходе проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности;

- разработано авторское определение предписания об устранении нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, и обосновано закрепление административных процедур выдачи данного предписания в разделе «Административные процедуры выдачи предписаний об устранении нарушений обязательных требований» административного регламента осуществления государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской

деятельности;

- на основе авторской аргументации сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, регламентирующего порядок осуществления государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, во взаимосвязи с законодательством об административных правонарушениях, выявляемых в ходе осуществления данного вида государственного контроля.

Реализуя поставленные в диссертации цели и задачи, на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения и выводы:

1. Предложено определить государственный контроль обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, как осуществляемый уполномоченными органами исполнительной власти и организациями, наделенными отдельными государственными контрольно-надзорными полномочиями, обособленный вид государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья граждан, направленный на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, восстановление нарушенных прав и законных интересов граждан в сфере охраны здоровья. В качестве субъектов государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, рассматриваются Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС) как административно-публичная организация, наделенная отдельными государственными контрольно-надзорными полномочиями.

2. Под обязательными требованиями, предъявляемыми к качеству медицинской деятельности, предложено понимать адресованные юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, имеющим статус медицинской организации, императивные требования (запреты, ограничения, условия, обязанности), закрепленные в целях профилактики заболеваний, сохранения и

укрепления физического и психического здоровья человека, предоставления ему медицинской помощи, но под угрозой административно-правового принуждения в нормах федеральных законов и иных нормативных правовых актах, издаваемых федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения (Министерством здравоохранения Российской Федерации). Имеющими юридическую силу обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, признаются требования (запреты, ограничения, условия, обязанности), закрепленные в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья человека, а также предоставления ему медицинской помощи в локальных нормативных актах медицинских организаций, обязанность исполнять которые возложена на медицинские организации, их руководителей, иных должностных лиц федеральным законом.

3. Подразделить требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности, на две категории: 1) требования, связанные с непосредственным вмешательством в функции органов и систем организма человека, а именно: обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской помощи; 2) иные обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности. Признать, что нарушение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи, влечет безусловное привлечение медицинской организации, ее должностных лиц к административной ответственности. В качестве нормативных правовых актов, консолидирующих обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской помощи, рассматриваются приказы Минздрава России об утверждении порядков оказания медицинской помощи, при условии выделения из них рекомендательных норм – штатных нормативов медицинских организаций. Соответственно, нарушение иных обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, влечет применение к

медицинской организации, должностному лицу административно-принудительных мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан в сфере охраны здоровья без привлечения к административной ответственности.

4. Нарушение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности и не влекущих безусловного привлечения к административной ответственности, определено как противоправное деяние (действие или бездействие) юридического лица или индивидуального предпринимателя, имеющего статус медицинской организации, должностного лица медицинской организации в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, влекущее применение Росздравнадзором специальных мер административно-правового принуждения в целях выявления и пресечения данного деяния, а также восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан в сфере охраны здоровья.

5. Предложено дополнить КоАП РФ статьей 6.34., которая может иметь следующее содержание: *Нарушение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи.*

Нарушение юридическим лицом, его руководителем, иными должностными лицами, индивидуальным предпринимателем, осуществляющими медицинскую деятельность, обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи и устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения,

- влечет предупреждение или наложение административного штрафа на юридических лиц, его руководителя, иных должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих медицинскую деятельность.

6. Выделить в механизме административно-правового регулирования исследуемого вида государственного контроля предписание об устранении

нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, как индивидуальный пресекаательно-восстановительный административно-правовой акт, возлагающий на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, имеющего статус медицинской организации, обязанности прекратить совершаемое нарушение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, и исполнить в установленный Росздравнадзором срок неисполненные либо исполненные ненадлежащим образом обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности, а также комплекс иных возможных действий по восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан в сфере охраны здоровья.

7. В целях снижения чрезмерного вмешательства в лечебную, административно-хозяйственную и организационно-распорядительную деятельность медицинских организаций, обосновано изменение административно-процессуального статуса Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и Федерального фонда обязательного медицинского страхования в ходе осуществляемых проверок, которое сводится к следующему: предоставить ФОМС статус экспертной организации с правом ходатайствовать перед Росздравнадзором о выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи, а также применении иных мер административно-правового принуждения, предусмотренных федеральным законом.

8 В целях совершенствования государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, предложено внести следующие изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»:

- дополнить статьей 12.1. следующего содержания:

«Проведение выездной проверки в случае выявления признаков нарушений

обязательных требований в рамках документарной проверки» следующего содержания:

1. В случае наличия обстоятельств, предусмотренных п. 10. ст. 11 настоящего Закона, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля обязан уведомить юридическое лицо, индивидуального предпринимателя о проведении выездной проверки не менее, чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты юридического лица, индивидуального предпринимателя, если такой адрес содержится соответственно в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей либо ранее был представлен юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, или телефонограммы, телеграммы, факсимильной связи, СМС-сообщения,.

2. Выездная проверка в случае выявления признаков нарушений обязательных требований в рамках документарной проверки проводится в порядке, установленном ст. 12 настоящего Закона.

3. Срок проведения выездной проверки, в случае выявления признаков нарушений обязательных требований в рамках документарной проверки, не может превышать в общей сложности двадцать рабочих дней. Указанный срок считается со дня начала документарной проверки.

4. При проведении выездной проверки, в случае выявления признаков нарушений обязательных требований в рамках документарной проверки, учитываются ограничения срока проведения проверок, установленные ст. 13 настоящего Закона.

- исключить пп. 1) ст. 21;

- из п. 12 ст. 9 исключить слова «иным доступным способом», дополнив словами: «посредством телефонограммы, телеграммы, факсимильной связи,

СМС-сообщения»;

- в п. 16 ст. 10 заменить слова «О проведении внеплановой выездной проверки» словами «О проведении внеплановой выездной и документарной проверки»;

- изложить п. 2 ст. 13 в следующей редакции: «В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых и внеплановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год».

9. Предложено разработать и издать следующие новые нормативные правовые акты: Положение о государственном контроле обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, и Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по осуществлению государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

10. В Положении о государственном контроле обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, целесообразно закрепить: а) научно обоснованные термины и определения, раскрывающие особенности административно-правовой природы и содержания государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности; б) оценочные критерии квалификации нарушений обязательных требований, фиксируемых в предписаниях, выдаваемых Росздравнадзором; в) типизированные полномочия Росздравнадзора и ФОМС по выдаче предписаний в рамках предложенной выше модели совместных проверок медицинских организаций, проводимых Росздравнадзором и ФОМС.

11. В Административном регламенте осуществления государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, предлагается закрепить следующие специальные разделы: «Административные процедуры выдачи предписаний об устранении нарушений обязательных требований», «Проведение выездной проверки в случае

выявления признаков нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, в рамках документарной проверки», «Порядок отмены внеплановых проверок в случае досрочного и полного исполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности».

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что содержащиеся в нем положения и выводы развивают сформировавшуюся отечественную теорию административного права и процесса, в частности углубляют подходы к пониманию административно-правовой и административно-процессуальной природы государственного контроля и надзора, расширяют разработанные подходы к пониманию места и роли в современной системе административных правоотношений организаций, наделяемых отдельными государственными полномочиями, развивают общую теорию административно-правового принуждения.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется тем, что внедрение научно обоснованных предложений по совершенствованию законодательства в сфере государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, будет способствовать оптимизации и обеспечению надлежащего уровня законности контрольно-надзорной деятельности Министерства здравоохранения Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и Федерального фонда обязательного медицинского страхования, приведет к снижению чрезмерного вмешательства данных органов и организаций в деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих медицинскую деятельность.

Результаты исследования могут найти применение в ходе оптимизации существующей системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, а также использованы Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации, Федеральной

службой по надзору в сфере здравоохранения в целях нормативного правового регулирования государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

Полученные результаты востребованы в учебном процессе по таким дисциплинам, как «Административное право», «Административно-процессуальное право».

Степень достоверности результатов исследования. Работа построена на апробированной методологии познания и достоверных научных фактах, опирающихся на достижения юридической науки. Достоверность выдвигаемых выводов и рекомендаций подтверждается:

– анализом широкого круга научных источников в области теории права, административного и административно-процессуального права;

– использованием как общенаучных методов исследования (диалектического, системного), так и специальных методов юридических исследований (формально-юридического и сравнительно-правового);

– анализом статистических данных Министерства здравоохранения Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения, Федерального фонда обязательного медицинского страхования в рамках реализации их контрольно-надзорных полномочий

– изучением судебной практики арбитражных судов и судов общей юрисдикции по делам об оспаривании предписаний, выданных в рамках государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия. Основные положения диссертационного исследования были представлены для обсуждения на научно-практических конференциях и круглых столах: Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы и перспективы административного права и процесса» памяти Н. Г. Салищевой (г.

Москва, РГУП, 19 октября 2017 г.), Круглый стол «Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора» (г. Москва, РГУП, 26 апреля 2018 г.), Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы и перспективы административного права и административно-процессуального права» (г. Москва, РГУП, 23 октября 2018 г.), 7-я Международная научно-практическая конференция «Глобализация и публичное право» (г. Москва, РУДН, 26 октября 2018 г.) опубликованы в 7 научных статьях, 4 из них изданы в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации.

Структурно работа состоит из введения, двух глав, включающих 7 параграфов, заключения, списка литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, характеризуется степень ее научной разработанности, определяются цели и задачи исследования, даётся характеристика объекта и предмета, методологической основы, теоретической, правовой и эмпирической базы проведённого исследования, определяется научная новизна данного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся данные об апробации полученных результатов диссертационного исследования.

Первая глава «Государственный контроль обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности в России, как объект административно-правового регулирования» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Административно-правовые основы государственного контроля в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации» рассматривается законодательная база, регламентирующая в настоящее время государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья

граждан в Российской Федерации.

В работе отмечается, что на сегодняшний день государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья граждан регулируется нормами межотраслевых, отраслевых и специальных нормативных актов, а также особо выделяются административные регламенты как определяющие процессуальную составляющую государственного контроля и надзора.

Из анализа существующих доктринальных положений делается вывод об обоснованности разделения понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» применительно к сфере охраны здоровья граждан.

Далее выделяются основные виды государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья граждан (в том числе те виды, которые законодателем не признаются), кратко характеризуются их нормативная основа, предмет и субъектный состав.

Автором устанавливается и доказывается необходимость отделения государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, от государственного контроля безопасности медицинской деятельности, который, в свою очередь, не является самостоятельным видом государственного контроля, а включен в иные его виды.

Государственный контроль обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, выделяется в качестве самостоятельного вида государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья граждан, что позволяет сделать акцент дальнейшего исследования на особенностях административно-правовой природы данного вида государственной деятельности, особенностях административно-правового статуса субъектов, осуществляющих его, а также углубиться в содержание административно-процедурной регламентации проверок исполнения обязательных требований в исследуемом виде государственного контроля и надзора.

Второй параграф «Административно-правовая природа и специфика содержания государственного контроля обязательных требований,

предъявляемых к качеству медицинской деятельности», посвящён выявлению источников обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, а также специфике определяющих их нормативных правовых актов.

Устанавливается, что источником обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, могут быть не только федеральные законы, а также приказы Министерства здравоохранения Российской Федерации, но и локальные нормативные акты медицинской организации, устанавливающие порядок внутреннего контроля качества медицинской деятельности, так как обязанность разрабатывать и соблюдать их установлена законом.

На основе проведенного исследования сформулировано определение понятия «обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности», как предмета исследуемого вида государственного контроля, а также предложено считать имеющими юридическую силу обязательных такие запреты, ограничения, условия, обязанности, закрепленные в локальных нормативных актах медицинских организаций, обязанность исполнять которые возложена на медицинские организации, их руководителей и иных должностных лиц федеральным законом. В целях систематизации обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, и снижения чрезмерного административного принуждения медицинских организаций предлагается подразделить обязательные требования на две категории: 1) требования, связанные с непосредственным вмешательством в функции органов и систем организма человека, а именно: обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской помощи; 2) иные обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности. Нарушение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи, влечет безусловное привлечение медицинской организации, ее должностных лиц к административной ответственности. Соответственно, нарушение иных обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской

деятельности, влечет применение к медицинской организации административно-принудительных мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан в сфере охраны здоровья без привлечения к административной ответственности.

Автором проанализирована степень обеспеченности исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, силой государственного (административно-правового) принуждения. Выявлено, что меры административного принуждения применяются не только Росздравнадзором как уполномоченным органом исполнительной власти, но также административно-публичной организацией – Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (ФОМС) за рамками производств по делам об административных правонарушениях. В рамках изучения норм КоАП РФ, регламентирующих ответственность за нарушение обязательных требований в сфере охраны здоровья граждан, сделан вывод о необходимости введения административной ответственности за неисполнение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи, формально определенным источником которых являются приказы Минздрава России, утверждающие порядки оказания медицинской помощи по соответствующим профилям. В то же время содержащиеся в указанных порядках разделы о рекомендуемых штатных нормативах предложено объединить в «Единые рекомендуемые штатные нормативы медицинских организаций, ее структурных подразделений», утверждаемые приказом Минздрава России.

На основе проведенного исследования определяется понятие государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, как осуществляемого уполномоченными органами исполнительной власти и организациями, наделенными отдельными государственными контрольно-надзорными полномочиями, обособленного вида государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья граждан, направленного на предупреждение, выявление и пресечение нарушений

обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, восстановление нарушенных прав и законных интересов граждан в сфере охраны здоровья.

В третьем параграфе «Субъекты государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности», исследуется перечень субъектов, уполномоченных на осуществление государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, среди которых выделена административно-публичная организация (Федеральный фонд обязательного медицинского страхования), наделенная властными полномочиями в области государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности. Отмечается, что контрольно-надзорные полномочия ФОМС в настоящее время не имеют системности и не разграничены с полномочиями Росздравнадзора.

В работе выявляются различные правовые основы подготовки экспертов качества медицинской помощи, осуществляющих свою деятельность в рамках проверок, проводимых Росздравнадзором и ФОМС, что потенциально может влиять на качество проводимых экспертиз, в связи с чем предложено разработать единый нормативный правовой акт, предусматривающий общие требования к подготовке экспертов качества медицинской помощи, независимо от источника финансирования оказываемой гражданам медицинской помощи. В качестве примера приводится перечень субъектов государственного контроля во Франции, отмечается позитивный опыт привлечения экспертов к государственному контролю обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

В четвертом параграфе «Формы государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности», систематизируются основные формы государственного контроля, дается их краткая характеристика. Отмечается, что в настоящее время основной формой государственного контроля обязательных требований,

предъявляемых к качеству медицинской деятельности, остается проверка исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, в то время как мероприятия по контролю без взаимодействия бесосновательно Росздравнадзором не применяются. Кроме того, федеральная служба не осуществляет выдачу предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности. Указанная проблема тесно связана с неразработанными до настоящего времени квалифицирующими признаками нарушений обязательных требований, а также в целом такого понятия, как «нарушение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности». Предлагается определить указанное понятие как противоправное деяние (действие или бездействие) юридического лица или индивидуального предпринимателя, имеющего статус медицинской организации, должностного лица медицинской организации в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, влекущее применение Росздравнадзором специальных мер административно-правового принуждения в целях выявления и пресечения данного деяния, а также восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан в сфере охраны здоровья. В свою очередь, административное правонарушение, выявляемое в ходе государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, предлагается определить как противоправное, виновное действие (бездействие) юридического лица или индивидуального предпринимателя, имеющего статус медицинской организации), должностного лица медицинской организации в форме неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, влекущее применение Росздравнадзором или судом мер административной ответственности. Разработка указанных определений тесно связана с проблемой определения перечня обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, а также с их

категорированием, которое позволит отделить применение пресекательно-восстановительных мер от мер по привлечению к административной ответственности.

В работе отмечается недостаточная разработанность системы риск-ориентированного подхода для медицинских организаций, которая не в полной мере учитывает специфику медицинских организаций при определении категорий риска; в связи с этим предлагается внедрить подкатегории риска, которые будут учитывать технологические особенности медицинских организаций, особенности оказания медицинской помощи.

Вторая глава «Административно-процедурная регламентация проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности», состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Понятие, структура и основные направления административно-процедурной регламентации проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности», раскрывается природа административной процедуры, рассматриваются различные отечественные доктринальные подходы к ее пониманию, выделяются ее специфические признаки. В результате исследования предлагается определение понятий «административно-процедурная регламентация исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности», и «административная процедура исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности», которые целесообразно закрепить в самостоятельном нормативном правовом акте – положении о государственном контроле обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

На примере Административного регламента Росздравнадзора по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности путем проведения проверок соблюдения органами государственной власти и органами местного

самоуправления, государственными внебюджетными фондами, а также осуществляющими медицинскую и фармацевтическую деятельность организациями и индивидуальными предпринимателями прав граждан в сфере охраны здоровья, автором проведен анализ административных процедур, дана их оценка, выявлены правовые лакуны при рассмотрении документов в рамках проверок, определении перечня прав граждан, подлежащих проверке, в том числе выявлены «дублированные» обязательные требования, подлежащие оценке различными ведомствами, в числе которых отмечен ФОМС.

На основе проведенного исследования, предлагается новая модель совместных проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, которых будут осуществляться Росздравнадзором и ФОМС. При этом ФОМС получит статус экспертной организации с правом ходатайствовать перед Росздравнадзором о выдаче предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи, а также применении иных мер административно-правового принуждения, предусмотренных федеральным законом. Росздравнадзор как уполномоченный орган государственного контроля будет иметь исключительные полномочия по применению мер административно-правового принуждения (в том числе выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, а также мер по привлечению к административной ответственности), что позволит снизить чрезмерное контрольно-надзорное давление на медицинские организации. Указанную модель предлагается также закрепить в положении о государственном контроле обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, а административные процедуры, определяющие порядок подготовки и проведения таких проверок, – в административном регламенте осуществления государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

В параграфе также определяется правовой статус и специфические

признаки предписания, отмечается недостаточный уровень законодательного регулирования общего порядка выдачи предписаний органами государственного контроля, а также его обжалования объектами контроля. Автором предлагается определение понятия «предписание об устранении нарушения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности», сформулирован ряд изменений в федеральное законодательство и предложено разработать административный регламент осуществления государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

Второй параграф «Административно-процедурная регламентация плановых проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности», посвящён исследованию особенностей проведения плановых проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности; в результате анализа выявлены противоречия в определении периодичности плановых проверок в отношении медицинской организации в случае изменения категории риска. Автором также отмечается ограниченный перечень способов уведомления о предстоящей проверке, который предложено расширить. Кроме того, в параграфе подвергается критике несовершенство процессуального законодательства в части изменения формы плановой проверки при переходе из документарной в выездную, устранение которого возможно путем внесения соответствующих норм в федеральное законодательство. Особое внимание уделено необходимости распространить запрет на привлечение экспертов (экспертных организаций) при проведении плановых выездных проверок также на их участие в плановых документарных проверках, если такие эксперты (экспертные организации) находятся в гражданско-правовых, трудовых отношениях либо в аффилированности с объектами государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

На основе проведенного автором анализа административных регламентов,

действующих в настоящее время для регулирования государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, систематизируются предложения, в части административно-процедурной регламентации плановых проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, по внесению изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также формулируются нормы, которые целесообразно закрепить в положении о государственном контроле обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, а также в соответствующем административном регламенте.

В третьем параграфе «Административно-процедурная регламентация внеплановых проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности», исследуются основания, предмет и порядок проведения внеплановых проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, в том числе их согласование с органами прокуратуры и возможность досрочного исполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований.

Отмечается, что в настоящее время у объектов государственного контроля отсутствует возможность предоставления доказательств исполнения предписания об устранении нарушений обязательных требований, и, как следствие, возможной отмены внеплановой проверки, что в значительной степени снизило бы нагрузку, в частности, на органы государственного контроля.

Дальнейшее исследование также выявило отсутствие административно-процедурной регламентации полномочий должностных лиц Росздравнадзора в случае обнаружения нарушения иных обязательных требований в рамках внеплановой проверки, проводимой в связи с истечением срока исполнения

предписания об устранении нарушений обязательных требований.

В параграфе также выявлены недостатки, связанные с согласованием внеплановых выездных проверок органами прокуратуры по неотложным основаниям, которое носят, скорее, формальный характер. Кроме того, отсутствие обязанности согласовывать с органами прокуратуры внеплановые документарные проверки, обоснованно может привести к злоупотреблениям со стороны должностных лиц Росздравнадзора.

Изучение проблемы определения сроков при планировании и проведении внеплановых проверок, выявило две серьезные проблемы: 1) отсутствие сроков уведомления хозяйствующих субъектов о проведении внеплановой документарной проверки; 2) отсутствие ограничения сроков проведения внеплановых проверок для субъектов малого предпринимательства.

На основании изученного в параграфе материала, в целях совершенствования административно-процедурной регламентации внеплановых проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, автором формулируются предложения по совершенствованию норм Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также формулируются нормы, которые целесообразно закрепить в положении о государственном контроле обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, а также в соответствующем административном регламенте.

В **заключении** подводятся итоги проведённого исследования, формулируются основные выводы и предложения по теме диссертации.

Основные положения диссертационного исследования опубликованы

автором в следующих работах, общим объёмом около 3,07 п. л.:

Статьи, опубликованные в изданиях, включенных в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук»

1. Мустафина-Бредихина Д.М. Обязательные требования качества и безопасности медицинской деятельности как предмет государственного контроля / Д.М. Мустафина-Бредихина // Закон и право. – 2018. – № 4. – С. 156–159. (0,5 п. л.).

2. Мустафина-Бредихина Д.М. О некоторых проблемах административно-процедурной регламентации внеплановых проверок, осуществляемых в ходе государственного контроля исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности / Д.М. Мустафина-Бредихина // Государственная служба и кадры. – 2018. – № 3. – С. 152–156. (0,61 п.л.).

3. Мустафина-Бредихина Д.М. Предписание об устранении нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности / Д.М. Мустафина-Бредихина // Образование. Наука. Научные кадры. – 2018. – № 3. – С. 98–100. (0,35 п.л.).

4. Мустафина-Бредихина Д.М. О некоторых актуальных проблемах административно-процедурной регламентации плановых проверок обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности / Д.М. Мустафина-Бредихина // Закон и право. – 2018. – № 10. – С. 147–149. (0,45 п. л.).

Публикации в иных журналах и изданиях

5. Мустафина-Бредихина Д.М. О терминологических несоответствиях при определении предмета государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности / Д.М. Мустафина-Бредихина // Актуальные

проблемы государственного контроля и надзора, осуществляемого органами исполнительной власти за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Сборник научных статей – М., 2017. С. 191–194. (0,3 п. л.).

6. Мустафина-Бредихина Д.М. О некоторых проблемах определения объектов государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, статья / Д.М. Мустафина-Бредихина // Актуальные проблемы и перспективы развития административного права и процесса: Сборник научных статей – М., 2018. С. 302–305. (0,35 п.л.).

7. Мустафина-Бредихина Д.М. Об особенностях административно-процедурной регламентации проверок государственного контроля качества медицинской деятельности / Д.М. Мустафина-Бредихина // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: Сборник научных статей – М., 2018. С. 115–121. (0,51 п.л.).

АННОТАЦИЯ

Мустафина-Бредихина Диана Мядхатовна

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К КАЧЕСТВУ МЕДИЦИНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Диссертация представляет собой исследование административно-правовых основ, а также особенностей административно-процедурной регламентации государственного контроля обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, выделяемого в качестве самостоятельного вида государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья граждан в Российской Федерации. Введено и раскрыто специальное понятие «обязательные требования, предъявляемые к качеству медицинской деятельности», выявлены источники данных обязательных требований, проведено их категорирование. Разработан специальный термин «нарушение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности» и предложено введение административной ответственности за нарушение обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской помощи, которые закреплены в приказах Минздрава России об утверждении порядков оказания медицинской помощи. Исследованы особенности административно-правового статуса субъектов указанного вида государственного контроля и установлено, что отдельными государственными контрольно-надзорными полномочиями наделена публичная организация – Федеральный фонд обязательного медицинского страхования РФ (ФОМС). В целях оптимизации и снижения чрезмерного вмешательства в лечебную, административно-хозяйственную и организационно-распорядительную деятельность медицинских организаций предложена новая модель проверок, в рамках которых ФОМС рассматривается в качестве экспертной организации с правом ходатайствовать перед Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения о применении мер административного принуждения в отношении объектов контроля. Представлен анализ административно-процедурной регламентации плановых и внеплановых проверок исполнения обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, выявлены особенности их организации и проведения, дано определение предписания об устранении нарушений обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности, сформулированы предложения по внесению изменений в КоАП РФ, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также по разработке новых нормативных

правовых актов, регламентирующих государственный контроль обязательных требований, предъявляемых к качеству медицинской деятельности.

Mustafina-Bredikhina Diana M.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE STATE
CONTROL OF MANDATORY REQUIREMENTS TO THE QUALITY OF
MEDICAL ACTIVITY IN RUSSIA**

The thesis represents a study of the administrative and legal framework, as well as the features of the administrative and procedural regulation of the state control of the mandatory requirements for the quality of medical activity, allocated as an independent form of state control and supervision in the field of public health in Russian Federation. A special term "violation of mandatory requirements for the quality of medical activity" has been developed and the introduction of administrative liability for violation of mandatory requirements for the quality of medical care, which are enshrined in the orders of the Ministry of health of the Russian Federation on approval of the procedures for the provision of medical care.

The features of the administrative and legal status of the subjects of this type of state control are investigated and it is established that the public organization-the Federal compulsory health insurance Fund of the Russian Federation (FOMS) is endowed with separate state control and supervisory powers.

In order to optimize and reduce excessive interference in the medical, administrative and organizational activities of medical organizations, a new model of inspections is proposed, in which the FOMS will be represented as an expert organization with the right to apply to the Federal service for supervision in the field of health care for the application of administrative enforcement measures against objects of control.

The analysis of administrative and procedural regulation of planned and unscheduled inspections of mandatory requirements for the quality of medical activity is presented, the peculiarities of their organization and conduct are revealed, the definition of the term «instruction on elimination of violations of mandatory requirements for the quality of medical activity» is developed, the proposals for amendments to Code of the Russian Federation on administrative offences and to the Federal law of 26.12.2008 № 294-FZ «On protection of rights of legal entities and individual entrepreneurs when exercising state control (supervision) and municipal control», as well as to develop new regulations governing the state control of mandatory requirements for the quality of medical activities.