

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОВЕДЕНИЯ МЕДИКО-СОЦИАЛЬНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Аннотация. В статье анализируется правовое регулирование порядка проведения медико-социальной экспертизы в Российской Федерации. Представлено понятие медико-социальной экспертизы, определены субъекты её проведения, исследованы Правила признания лица инвалидом. Выделены условия признания гражданина инвалидом. Подчёркивается, что итогом признания лица инвалидом является также разработка индивидуальной программы реабилитации. В качестве общего вывода указывается, что современный порядок проведения медико-социальной экспертизы имеет уклон в сторону регулирования деятельности соответствующих публичных органов и учреждений. Правовые акты не предоставляют корреспондирующих прав гражданам, а также эффективных способов и методов защиты нарушенных интересов. Сам гражданин, находясь в сложной жизненной ситуации, являясь социально уязвимым лицом, не может противостоять возможным нарушениям своих прав. Выход видится, во-первых, в активизации специализированных правозащитных организаций, занимающихся защитой прав пациентов; во-вторых, в активизации саморегулирования в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: инвалид, защита, эксперт, медико-социальная экспертиза, право на охрану здоровья, медицинский работник.

G. B. Romanovsky

Doctor of law, professor
Head of department of Criminal Law
Penza State University, Penza, Russia

MODERNIZATION OF LEGAL REGULATION OF CARRYING OUT MEDICO-SOCIAL EXAMINATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-03-00132. Публикация подготовлена с использованием СПС «Консультант Плюс».

Abstract. The article analyzes legal regulation of an order of carrying out medico-social examination in the Russian Federation. The concept of medico-social examination is presented, subjects of its carrying out are defined, Rules of recognition of the person are investigated by the disabled person. Conditions of recognition of the citizen are allocated by the disabled person. It is emphasized that a result of recognition of the person the disabled person is also development of the individual program of rehabilitation. As the common conclusion it is specified that the modern order of carrying out medico-social examination has a bias towards regulation of activity of the appropriate public authorities and establishments. Legal acts do not provide the corresponding rights to citizens, and also efficient ways and methods of protection of the broken interests. The citizen, being in the difficult life situation, being socially vulnerable person, cannot resist to possible violations of the rights. The exit seems in activization, on the one hand, the specialized human rights organizations which are engaged in protection of the rights of patients, another – self-regulation activization in the health care sphere.

Key words: medico-social examination, right to health protection, disabled person, protection, expert, medical worker.

Статья 60 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [2] (далее – Закон об основах охраны здоровья граждан) закрепляет правовые основы медико-социальной экспертизы. Так, закрепляется, что медико-социальная экспертиза (МСЭ) проводится в целях определения потребностей освидетельствуемого лица в мерах социальной защиты, включая реабилитацию, федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы на основе оценки ограничений жизнедеятельности, вызванных стойким расстройством функций организма.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» [1] медико-социальная экспертиза – это определение в установленном порядке потребностей освидетельствуемого лица в мерах социальной защиты, включая реабилитацию, на основе оценки ограничений жизнедеятельности, вызванных стойким расстройством функций организма. Медико-социальная экспертиза осуществляется на основе комплексной оценки состояния организма после анализа клинико-функциональных, социально-бытовых, профессионально-трудовых, психологических данных освидетельствуемого лица с использованием классификаций и критериев, разрабатываемых

и утверждаемых в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Классификации и критерии, используемые при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, утверждены Приказом Минздравсоцразвития РФ от 23 декабря 2009 г. № 1013н [8]. Правила признания лица инвалидом установлены Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 [3].

Статья 8 названного закона также указывает, что медико-социальная экспертиза осуществляется федеральными учреждениями медико-социальной экспертизы, к которым относятся находящиеся в ведении Федерального медико-биологического агентства Федеральное бюро медико-социальной экспертизы, главные бюро медико-социальной экспертизы по соответствующему субъекту РФ, главное бюро, осуществляющее медико-социальную экспертизу работников организаций отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и населения отдельных территорий, бюро медико-социальной экспертизы в городах и районах [7].

На федеральные учреждения медико-социальной экспертизы возлагаются обязанности:

- установление инвалидности, ее причин, сроков, времени наступления инвалидности, потребности инвалида в различных видах социальной защиты;
- разработка индивидуальных программ реабилитации инвалидов;
- изучение уровня и причин инвалидности населения;
- участие в разработке комплексных программ реабилитации инвалидов, профилактики инвалидности и социальной защиты инвалидов;
- определение степени утраты профессиональной трудоспособности;
- определение причины смерти инвалида в случаях, когда законодательством РФ предусматривается предоставление мер социальной поддержки семье умершего [12, с. 39-45].

Решение учреждения медико-социальной экспертизы является обязательным для исполнения соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

В соответствии с Правилами признания лица инвалидом признание гражданина инвалидом осуществляется при проведении медико-социальной экспертизы на основе комплексной

оценки состояния организма гражданина после анализа его клинико-функциональных, социально-бытовых, профессионально-трудовых и психологических данных с использованием классификаций и критериев, утверждаемых Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Однако пока действует упомянутый выше документ, утвержденный Минздравсоцразвития РФ, медико-социальная экспертиза проводится для установления структуры и степени ограничения жизнедеятельности гражданина и его реабилитационного потенциала.

Согласно Правилам, условиями признания гражданина инвалидом являются следующие:

а) нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами;

б) ограничение жизнедеятельности (полная или частичная утрата гражданином способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться или заниматься трудовой деятельностью);

в) необходимость в мерах социальной защиты, включая реабилитацию.

Наличие одного из указанных условий не является основанием, достаточным для признания гражданина инвалидом.

В зависимости от степени ограничения жизнедеятельности, обусловленного стойким расстройством функций организма, возникшего в результате заболеваний, последствий травм или дефектов, гражданину, признанному инвалидом, устанавливается I, II или III группа инвалидности, а гражданину в возрасте до 18 лет – категория «ребенок-инвалид».

Гражданин направляется на медико-социальную экспертизу организацией, оказывающей лечебно-профилактическую помощь, независимо от ее организационно-правовой формы, органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, либо органом социальной защиты населения.

Организация, оказывающая лечебно-профилактическую помощь, направляет гражданина на медико-социальную экспертизу после проведения необходимых диагностических, лечебных и реабилитационных мероприятий при наличии данных, подтверждающих стойкое нарушение функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 31 января 2007 г. № 77 [6] утверждена форма № 088/у-06 «Направление на медико-

социальную экспертизу организацией, оказывающей лечебно-профилактическую помощь».

Орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, а также орган социальной защиты населения вправе направлять на медико-социальную экспертизу гражданина, имеющего признаки ограничения жизнедеятельности и нуждающегося в социальной защите, при наличии у него медицинских документов, подтверждающих нарушения функций организма вследствие заболеваний, последствий травм или дефектов. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 25 декабря 2006 г. № 874 [7] утверждена форма «Направление на медико-социальную экспертизу, выдаваемое органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, или органом социальной защиты населения». Однако следует учитывать, что данная форма должна будет переутверждаться Министерством труда и социальной защиты РФ.

Медико-социальная экспертиза гражданина проводится в бюро по месту жительства (по месту пребывания, по месту нахождения пенсионного дела инвалида, выехавшего на постоянное жительство за пределы Российской Федерации). В главном бюро медико-социальная экспертиза гражданина проводится в случае обжалования им решения бюро, а также по направлению бюро в случаях, требующих специальных видов обследования. В Федеральном бюро медико-социальная экспертиза гражданина проводится в случае обжалования им решения главного бюро, а также по направлению главного бюро в случаях, требующих особо сложных специальных видов обследования.

Медико-социальная экспертиза может проводиться на дому в случае, если гражданин не может явиться в бюро (главное бюро, Федеральное бюро) по состоянию здоровья, что подтверждается заключением организации, оказывающей лечебно-профилактическую помощь, или в стационаре, где гражданин находится на лечении, или заочно по решению соответствующего бюро.

Медико-социальная экспертиза проводится по заявлению гражданина (его законного представителя), которое подается в бюро в письменной форме с приложением направления на медико-социальную экспертизу, выданного организацией, оказывающей лечебно-профилактическую помощь (органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, органом социальной защиты населения), и медицинских документов, подтверждающих нарушение здоровья.

Медико-социальная экспертиза проводится специалистами бюро (главного бюро, Федерального бюро) путем обследования

гражданина, изучения представленных им документов, анализа социально-бытовых, профессионально-трудовых, психологических и других данных гражданина. При этом ведется протокол.

В проведении медико-социальной экспертизы гражданина могут участвовать с правом совещательного голоса (но только по приглашению руководителя бюро, главного бюро, Федерального бюро) представители государственных внебюджетных фондов, Федеральной службы по труду и занятости, а также специалисты соответствующего профиля.

Решение о признании гражданина инвалидом либо об отказе в признании его инвалидом принимается простым большинством голосов специалистов, проводивших медико-социальную экспертизу, на основе обсуждения результатов его медико-социальной экспертизы. Решение объявляется гражданину, проходившему медико-социальную экспертизу (его законному представителю), в присутствии всех специалистов, проводивших медико-социальную экспертизу, которые в случае необходимости дают по нему разъяснения. По результатам медико-социальной экспертизы гражданина составляется акт, который подписывается руководителем соответствующего бюро (главного бюро, Федерального бюро) и специалистами, принимавшими решение, а затем заверяется печатью. Заключение консультантов, привлекаемых к проведению медико-социальной экспертизы, перечень документов и основные сведения, послужившие основанием для принятия решения, заносятся в акт медико-социальной экспертизы гражданина или приобщаются к нему. Форма акта медико-социальной экспертизы гражданина и Порядок его составления утверждены Приказом Минздравсоцразвития России от 17 апреля 2012 г. № 373н [9].

Для гражданина, признанного инвалидом, специалистами бюро (главного бюро, Федерального бюро), проводившими медико-социальную экспертизу, разрабатывается индивидуальная программа реабилитации, которая утверждается руководителем соответствующего бюро. Форма индивидуальной программы реабилитации инвалида утверждена Приказом Минздравсоцразвития РФ от 4 августа 2008 г. № 379н [6].

В соответствии со статьей 32 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» споры по вопросам установления инвалидности, реализации индивидуальных программ реабилитации инвалидов, предоставления конкретных мер социальной защиты, а также споры, касающиеся иных прав и свобод инвалидов, рассматриваются в судебном порядке. В юридической литературе относительно судебной

практики обжалования решений бюро медико-социальной экспертизы отмечается, что в большинстве случаев из-за юридической неграмотности отсутствует достаточная доказательная база и необходимая аргументация, которая должна выстраиваться вокруг следующих обстоятельств:

- доказательство наличия симптоматики болезни или увечья;
- доказательство имеющихся синдромов и установления факта болезни или увечья;
- доказательство наличия и выраженности инвалидизирующих синдромов;
- выявление расстройств функций организма и их степени выраженности, а также связи этих расстройств с инвалидизирующими синдромами;
- выявление связи между расстройствами функций организма и видами ограничений жизнедеятельности, доказательство факта инвалидности, ее причины;
- доказательство необходимости в реабилитации, ее объем и виды [10, с. 33-34].

Порядок проведения МСЭ указывает на однобокий подход: она должна урегулировать деятельность соответствующих публичных органов и учреждений, не предоставляя корреспондирующих прав гражданам, а также не предоставляя им эффективного механизма защиты нарушенных интересов. По-видимому, из-за этого система МСЭ часто даёт повод для медийного внимания. Понятно, что гражданам сложно самостоятельно противостоять возможным нарушениям своих прав. Выход видится, во-первых, в активизации специализированных правозащитных организаций, занимающихся защитой прав пациентов; во-вторых, в активизации саморегулирования в сфере здравоохранения. Во втором случае повышается не только автономия врача, но и его персональная ответственность за выданное заключение [11, с. 13-19]. При повышении статуса саморегулируемых организаций (СРО) возможна передача им части функций по определению независимых экспертов по так называемым «врачебным» делам.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 48. – Ст. 4563.

2. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

3. Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 (ред. от 04.09.2012) «О порядке и условиях признания лица инвалидом» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 9. – Ст. 1018.

4. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 25 декабря 2006 г. № 874 (ред. от 28.10.2009) «Об утверждении формы Направления на медико-социальную экспертизу, выдаваемого органом, осуществляющим пенсионное обеспечение, или органом социальной защиты населения» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 19.01.2007 № 8823) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 6.

5. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 31 января 2007 г. № 77 (ред. от 28.10.2009) «Об утверждении формы направления на медико-социальную экспертизу организацией, оказывающей лечебно-профилактическую помощь» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 12.03.2007 № 9089) // Российская газета. – 2007. – № 58.

6. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 4 августа 2008 г. № 379н (ред. от 03.06.2013) «Об утверждении форм индивидуальной программы реабилитации инвалида, индивидуальной программы реабилитации ребенка-инвалида, выдаваемых федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы, порядка их разработки и реализации» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.08.2008 № 12189) // Российская газета. – 2008. – № 190.

7. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 17 ноября 2009 г. № 906н «Об утверждении Порядка организации и деятельности федеральных государственных учреждений медико-социальной экспертизы» // Российская газета. – 2010. – № 7.

8. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 23 декабря 2009 г. № 1013н (ред. от 26.01.2012) «Об утверждении классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 11.03.2010 № 16603) // Российская газета. – 2010. – № 63.

9. Приказ Минздравсоцразвития России от 17 апреля 2012 г. № 373н «Об утверждении формы акта медико-социальной экспертизы гражданина и Порядка его составления» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.05.2012 № 24272) // Российская газета. – 2012. – № 124.

10. Голуб, Д.В. Практика обжалования решений бюро медико-социальной экспертизы в судах / Д.В. Голуб // Арбитражный и гражданский процесс. – 2003. – № 9. – С. 33-34.

11. Романовская, О.В. Саморегулирование в сфере здравоохранения / О.В. Романовская // Менеджер здравоохранения. – 2013. – № 4. – С. 13-19.
12. Романовская, О.В. Понятие медицинской экспертизы в российском праве / О.В. Романовская // Менеджер здравоохранения. – 2014. – № 4. – С. 39-45.

Referenses

1. Federal'nyi zakon ot 24 noiabria 1995 g. № 181-FZ «O sotsial'noi zashchite invalidov v Rossiiskoi Federatsii» [About social protection of disabled in the Russian Federation] // *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of legislation of Russian Federation*. 1995. No. 48. Art. 4563.
2. Federal'nyi zakon ot 21 noiabria 2011 g. № 323-FZ «Ob osnovakh okhrany zdorov'ia grazhdan v Rossiiskoi Federatsii» [About fundamentals of protection of the health of citizens in the Russian Federation] // *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of legislation of Russian Federation*. 2004, no. 31. Art. 3215.
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 20 fevralia 2006 g. № 95 (red. ot 04.09.2012) «O poriadke i usloviiakh priznaniia litsa invalidom» [About the procedure and conditions for recognition of disabled persons] // *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of legislation of Russian Federation*. 2006. no. 9. Art. 1018.
4. Prikaz Minzdravsotsrazvitiia RF ot 25 dekabria 2006 g. № 874 (red. ot 28.10.2009) «Ob utverzhdenii formy Napravleniia na mediko-sotsial'nuiu ekspertizu, vydavaemogo organom, osushchestvliaiushchim pensionnoe obespechenie, ili organom sotsial'noi zashchity naseleniia» (Zaregistrirvano v Miniuste RF 19.01.2007 № 8823) [About approval of the form of Direction on medical-social examination, issued by the body implementing pension security, or the body of social protection of the population] // *Biulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti - Bulletin of normative acts of federal executive authorities*. 2007. no. 6.
5. Prikaz Minzdravsotsrazvitiia RF ot 31 ianvaria 2007 g. № 77 (red. ot 28.10.2009) «Ob utverzhdenii formy napravleniia na mediko-sotsial'nuiu ekspertizu organizatsiei, okazyvaiushchei lechebno-profilakticheskuiu pomoshch'» (Zaregistrirvano v Miniuste RF 12.03.2007 № 9089) [About approval of the form of direction on medical-social the organization providing therapeutic care] // *Rossiiskaia gazeta - Russian newspaper*. 2007. no. 58.
6. Prikaz Minzdravsotsrazvitiia RF ot 4 avgusta 2008 g. № 379n (red. ot 03.06.2013) «Ob utverzhdenii form individual'noi programmy reabilitatsii invalida, individual'noi programmy reabilitatsii rebenka-invalida, vydavaemykh federal'nymi gosudarstvennymi uchrezhdeniiami mediko-sotsial'noi ekspertizy, poriadka ikh razrabotki i realizatsii» (Zaregistrirvano v Miniuste Rossii 27.08.2008 № 12189) [About approval of

the forms of individual rehabilitation programs, the individual program of rehabilitation of a disabled child, issued by Federal state institutions of medical and social examination, procedure of development and implementation] // *Rossiiskaia gazeta - Russian newspaper*. 2008. no 190.

7. Prikaz Minzdravsotsrazvitiia RF ot 17 noiabria 2009 g № 906n «Ob utverzhdenii Poriadka organizatsii i deiatel'nosti federal'nykh gosudarstvennykh uchrezhdenii mediko-sotsial'noi ekspertizy» [About approval of the Procedure of organization and activity of Federal state institutions of medical and social expertise] // *Rossiiskaia gazeta - Russian newspaper*. 2010. no. 7.

8. Prikaz Minzdravsotsrazvitiia RF ot 23 dekabria 2009 g. № 1013n (red. ot 26.01.2012) «Ob utverzhdenii klassifikatsii i kriteriev, ispol'zuemykh pri osushchestvlenii mediko-sotsial'noi ekspertizy grazhdan federal'nymi gosudarstvennymi uchrezhdeniiami mediko-sotsial'noi ekspertizy» (Zaregistrirovano v Miniuste RF 11.03.2010 № 16603) [About approval of classifications and criteria used in the implementation of medical-social examination of citizens of the Federal state institutions of medical and social expertise] // *Rossiiskaia gazeta - Russian newspaper*. 2010. no. 63.

9. Prikaz Minzdravsotsrazvitiia Rossii ot 17 apreliia 2012 g. № 373n «Ob utverzhdenii formy akta mediko-sotsial'noi ekspertizy grazhdanina i Poriadka ego sostavleniia» (Zaregistrirovano v Miniuste Rossii 21.05.2012 № 24272) [About approval of the form of instrument of medical-social examination of the citizen and its drafting] *Rossiiskaia gazeta - Russian newspaper*. 2012. no. 124.

10. Golub D.V. Praktika obzhalovaniia reshenii biuro mediko-sotsial'noi ekspertizy v sudakh [The practice of appealing decisions of the Bureau of medical-social examination in the courts] // *Arbitrazhnyi i grazhdanskii protsess - Arbitrazh and Civil Procedure*. 2003. no. 9, pp. 33-34.

11. Romanovskaia O.V. Samoregulirovanie v sfere zdravookhraneniia [Self-regulation in the sphere of health care] // *Menedzher zdravookhraneniia - Manager of public health*. 2013. no. 4, pp. 13-19.

12. Romanovskaia O.V. Poniatie meditsinskoj ekspertizy v rossiiskom prave [The concept of medical expertise in Russian law] // *Menedzher zdravookhraneniia - Manager of public health*. 2014. no. 4, pp. 39-45.

Информация об авторе

Романовский Георгий Борисович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: vlad93@sura.ru.

Author

Romanovsky Georgy Borisovich – Doctor of law, professor, head of department of Criminal Law, Penza State University, 440026, Penza, Krasnaya Street 40, Russia, e-mail: vlad93@sura.ru.