



# ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЛИГА ЗАЩИТНИКОВ ПАЦИЕНТОВ

<http://ligap.ru/>

8(985)644-72-38

[liga@ligap.ru](mailto:liga@ligap.ru)

30.09.2015.

**Президенту  
Российской Федерации  
Путину В.В.**

**Копия: Министру здравоохранения  
Российской Федерации  
Скворцовой В.И.**

**Уважаемый Владимир Владимирович!**

«Лигой пациентов» был получен ответ из Министерства здравоохранения Российской Федерации (№ 21-5/10/1-2841 от 24.07.2015.) относительно создания Уполномоченного по правам пациентов и инвалидов при Президенте России. Обращаю Ваше внимание, что наше письмо было направлено Вам, а ответ пришел из Министерства здравоохранения РФ через Аппарат Правительства РФ. Я благодарен Министерству за обстоятельный ответ, однако не могу не отметить, что данный орган власти не очень заинтересован в создании независимого аппарата Уполномоченного, поскольку тот сможет в интересах пациентов давать независимые оценки деятельности самого Министерства, что не всегда комфортно для последнего.

При этом доводы Министерства требуют ответов по существу.

Так, в первой части письма дается обстоятельное разъяснение относительно того, что для защиты прав инвалидов в России существуют Уполномоченный по правам человека в РФ, Комиссия по делам инвалидов при Президенте РФ и Совет по делам инвалидов при Председателе Совета Федерации РФ, прокуратуры и суды. Указано, что в 2013 году состоялась безуспешная попытка создания Уполномоченного при Президенте РФ по делам инвалидов, поскольку было обнаружено дублирование функций у других органов. Так же не был поддержан

органами власти проект Федерального закона РФ «Об Уполномоченном по защите прав инвалидов в РФ».

Из сказанного по этому поводу в конце письма следует вывод, что *«сложившаяся в Российской Федерации система функций и полномочий перечисленных, в том числе правоохранительных органов, обеспечивает необходимые возможности для защиты прав инвалидов...»* Отмечу, что **в отношении защиты прав пациентов такого вывода в письме не сделано, и в этом отношении наше письмо осталось без ответа.**

Для «Лиги пациентов» права инвалидов не являются центральной проблемой, хотя количество жалоб от этой категории граждан является существенным. Несогласие с решениями МСЭК, невозможность получить лекарства и реабилитацию — поступают ежедневно и неоднократно. Нет сомнений, что такие же жалобы поступают и в органы власти, и в значительно большем количестве. Тем не менее, для «Лиги пациентов» эта проблема — не ключевая. Формулируя предложение о создании Уполномоченного по правам пациентов и инвалидов, мы полагали, что объединение этих полномочий логично. Но не будем на этом настаивать.

Остановимся на правах пациентов, которые являются основой нашей деятельности уже 15 лет. Они частично перечислены в письме Министерства, после чего сразу сообщается о существовании общественных советов по защите прав пациентов при органах власти, - видимо для того, чтобы заявить о наличии некой системы защиты прав пациентов в России. После этого сообщается о деятельности уполномоченных по правам человека и по правам ребенка в России.

Если задаться вопросом, многих ли пациентов защитили упомянутые структуры за время их существования, ответ будет печальным.

Так, общественные советы вовсе не могут защитить пациентов — у них нет на это кадров, ресурсов, знаний и самостоятельности — финансовой и юридической. Общественный контроль в принципе не может решить задач по контролю на профессиональной, стабильной основе без прямого участия государства — полномочий и ресурсов, но он и не должен замещать государственный контроль, а эффективное наличие последнего фактически обесмысливает первый. Доводить общественный контроль до уровня государственного с помощью ресурсов самого государства не имеет никакого смысла. Как бы то ни было, задача общественных советов в силу положений об их создании — рекомендации органам власти, а не защита прав пациентов, несмотря на названия советов, в которых указано на эту функцию. Отмечу, что автор этого письма создавал и возглавлял с 2006 по 2010 год первый общественный совет по защите прав пациентов в системе здравоохранения

(при Росздравнадзоре), а ныне состоит в Общественном совете при Минздраве РФ, и знает работу и возможности общественных советов достаточно хорошо.

Уполномоченный по правам человека в РФ в своем докладе за 2014 год сообщает о примерно одной тысяче жалоб в сфере здравоохранения и страхования<sup>1</sup>. При этом по прежним докладам известно, что не менее половины от числа здравоохраненных обращений к Уполномоченному составляют проблемы психически больных пациентов. В докладе 2014 года упоминаются проблемы орфанных лекарств, психически больных и проблемы доступности обезболивающих, что является сравнительно узким кругом проблем.

На сайте Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка не удалось найти цифр по защите прав детей на медицинскую помощь. СМИ эти вопросы так же не освещают.

Между тем, в 2012 году по теме «Здравоохранение» поступило<sup>2</sup> 30094 вопроса, содержащихся в обращениях в адрес Президента Российской Федерации.

В I полугодии 2014 года в системе ОМС общее количество жалоб составило 26 тыс. (в I полугодии 2013 года - 20,5 тыс.)<sup>3</sup>.

Тематика и количество зарегистрированных в Министерстве здравоохранения РФ обращений граждан за 6 месяцев 2015 года характеризовались следующими данными<sup>4</sup>:

- ▲ организация и качество медицинской помощи – 25193 обращения;
- ▲ работа учреждений здравоохранения – 10514 обращения;
- ▲ лекарственное обеспечение - 6459 обращений.

Отмечу, что не имеется общей статистики по жалобам в региональные органы власти. И, учитывая до 70% недовольных качеством помощи по различным опросам, возможно существенное увеличение количества жалоб при наличии системы реальной защиты прав.

Обсуждать эффективность реагирования вышеуказанных органов на обращения граждан в этом письме не имеет смысла, хотя следует отметить, что в их

---

<sup>1</sup> 6% (вопросов здравоохранения и страхования) от 31,2% (социальных прав) из 59 100 обращений в целом

<sup>2</sup><http://letters.kremlin.ru/digests/topical/93>

<sup>3</sup> Письмо ФФОМС от 24.12.2014 N 6677/30-3/и "О деятельности по защите прав застрахованных лиц в сфере обязательного медицинского страхования в Российской Федерации за 1 полугодие 2014 года"

<sup>4</sup> [http://static-2.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/026/973/original/%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%B8\\_%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D1%8B\\_%D0%9C%D0%97\\_%D0%A0%D0%A4\\_%D1%81\\_%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BC%D0%B8\\_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD.docx?1438591195](http://static-2.rosminzdrav.ru/system/attachments/attaches/000/026/973/original/%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3%D0%B8_%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D1%8B_%D0%9C%D0%97_%D0%A0%D0%A4_%D1%81_%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BC%D0%B8_%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD.docx?1438591195)

аппаратах нет специализирующихся на защите прав пациентов юристов, а количество недовольных медицинской помощью граждан остается стабильно высоким, что указывает на недостаточно качественную работу с жалобами. Отмечу, что в Лигу пациентов ежедневно обращаются в среднем 10 человек в день только в центральный офис, что составляет около 2500 обращений в год, не считая обращений в региональные отделения (общий учет не ведется из-за отсутствия ресурсов). Повышение нашей информационной активности в СМИ увеличивает число жалоб до **120 в день в среднем**, что имелось при выходе программы «Лига пациентов» на телеканале «Домашний» в 2008 году.

Из общего анализа ситуации следует, что ни один орган власти не имеет своей задачей:

- информирование пациентов об их правах и способах их реализации (медицинские организации этого не делают в силу разных причин, о страховых организациях смотрите ниже);
- консультирование пациентов о способах защиты прав;
- разрешение конфликтов в режиме горячей линии и в ходе иных досудебных процедур;
- оказание методологической помощи в реализации и защите прав, включая предоставление образцов документов или помощь в их составлении или само составление;
- первичную оценку наличия или отсутствия недостатков помощи в ходе лечения при возникновении вреда здоровью пациента;
- оказание специализированной юридической помощи при обращении в прокуратуры, следственные органы и суды;
- оценку влияния регулирующего воздействия проектов НПА на права пациентов;
- подготовка инициатив и проектов НПА в сфере защиты прав пациентов.

Наша организация делает перечисленное в силу своих возможностей бесплатно для граждан, но это не решает проблем в масштабах государства и указанного выше числа жалоб, сохраняя социальное напряжение там, где его можно было бы снять разрешением конфликтов, и повлиять на качество работы здравоохранения в интересах пациентов.

Относительно функций Росздравнадзора, деятельность которого не упоминается в письме Минздрава, следует отметить, что несмотря на появление у него функции контроля качества медицинской помощи (КМП) и наложения штрафов,

практически ничего из указанных выше задач по защите прав пациентов он не осуществляет и таких задач у него нет. По существу они не характерны для государственного контрольно-надзорного органа, хотя Уполномоченный по правам пациентов при Президенте РФ в случае его создания будет находиться в постоянном взаимодействии с этим органом власти в случае выявления нарушений, необходимости проведения проверок и экспертиз.

Анализируя ситуацию, нельзя не сказать и о деятельности страховых медицинских организаций (СМО) в сфере контроля КМП, несмотря на то, что в письме Министерства здравоохранения РФ об этом так же не сказано. Очевидно, что основной задачей СМО является извлечение прибыли из своей деятельности. При этом такая прибыль извлекается на основе цепочки договоров СМО с фондами ОМС и медицинскими организациями. Таким образом, СМО являются частью финансовых и правовых отношений в системе здравоохранения субъекта РФ, то есть являются частью этой системы. В случае возникновения конфликта пациента с системой, в котором СМО встает на его сторону, вся система ее договорных отношений оказывается под угрозой, поскольку СМО фактически начинает судиться против своих партнеров по ОМС, на которых она зарабатывает деньги. Здесь очевидно **наличие прямого конфликта договорных интересов СМО с защитой прав застрахованных**. Это и объясняет единицы судебных разбирательств в этой сфере с участием СМО на стороне пациентов (всего **46 исков предъявлены СМО за I полугодие 2014 года при выявленных 1,2 млн. нарушений КМП<sup>5</sup>**). Эти цифры ярко отражают всю суть «защиты прав застрахованных» со стороны СМО и то, почему их контроль не оказывает сколько-нибудь ощутимого влияния на систему здравоохранения: они просто зарабатывают на «врачебных ошибках», да еще и так, чтобы система не сильно возмущалась, но пациентам об этом даже не сообщают. Ожидать существенных изменений в этой сфере не следует, поскольку:

- контроль качества противоречит интересам СМО не только из-за указанной системы договоров, но еще от того, что **качественная помощь стоит дороже некачественной, а лишние расходы СМО не нужны;**
- контроль КМП не имеет отношения к функции страхования и обременяет ее, в отличие, например, от контроля объемов, хотя и **сокращение объемов противоречит интересам пациентов;**
- понятие «пациент» намного шире, чем «застрахованный», поскольку ОМС покрывает не все отношения в сфере охраны здоровья. Сюда не подпадают

---

<sup>5</sup>Письмо ФФОМС от 24.12.2014 N 6677/30-3/и "О деятельности по защите прав застрахованных лиц в сфере обязательного медицинского страхования в Российской Федерации за 1 полугодие 2014 года"

бюджетные виды помощи, платные услуги, ведомственная медицина.

Если же посмотреть на цифры обращений граждан в различные структуры за год, то становится ясным, что содержание страховых медицинских организаций стоимостью 15-20 млрд. руб. для разбора 60 тысяч обращений пациентов в год (нет сомнений, что немалый процент жалоб дублируется пациентами в Администрацию Президента РФ, Минздрав России и ОМС), — слишком дорого, и эту проблему можно было бы решить за существенно меньшие деньги, и профессиональней, и, что наиболее важно, в интересах именно пациентов, а не СМО.

Из сказанного следует, что проблема защиты прав пациентов в России не решена, прежде всего, институционально, то есть нет понятной структуры, которая этим занимается, имеет для этого полномочия и ресурсы, куда можно обратиться и получить компетентную помощь. Только наличие такой структуры позволит выстроить систему профилактики и раннего устранения конфликтов, поскольку появится представительный центр на стороне пациентов.

В связи с этим прошу вернуться к оценке необходимости создания Уполномоченного по правам пациентов при Президенте Российской Федерации в интересах здоровья граждан.

**С уважением,  
Президент «Лиги пациентов»**



**А.В. Саверский  
30.09.2015.**