

О КОНСТИТУЦИОННЫХ ГАРАНТИЯХ ЗАЩИТЫ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Статья посвящена анализу действующих организационно-правовых, процессуальных, финансовых и иных механизмов защиты прав граждан в сфере охраны здоровья Кыргызской Республики.

Одним из важных условий обеспечения защиты, как и реализации конституционного права на охрану здоровья является правовое социальное государство. Ведь одним из основных принципов правового государства является принцип нерушимости прав и свобод человека, а одной из целей правового государства является «создание условий для наиболее полного обеспечения прав и свобод человека и гражданина» [1, с. 33].

Конституция Кыргызской Республики в ст. 1 провозглашает Кыргызстан правовым государством. Дальнейшее развитие данное определение нашло в ст. 3 Конституции, где закреплены важнейшие принципы правового государства: принцип суверенитета народа, принцип разделения властей, принцип открытости и ответственности государства, принцип разграничения функций и полномочий органов государственной власти и местного самоуправления [2].

Следует отметить, что принцип суверенитета народа провозглашен еще во второй статье основного закона, где закреплено, что основным носителем суверенитета и единственным источником государственной власти является народ. Это означает, что именно народ Кыргызстана решает наиболее важные вопросы государственного значения, причем как опосредованно через выборные органы государственной власти и местного самоуправления, так и непосредственно, когда на референдум выносятся наиболее важные государственные вопросы.

Принцип разделения государственной власти на исполнительную, законодательную и судебные ветви власти предполагает создание конституционно-правовых механизмов системы сдержек и противовесов, представляющей «совокупность правовых ограничений в отношении конкретной государственной власти» [1, с.34]. Так, в отношении к законодательной власти существенная роль в системе противовесов отведена главе государства, который имеет право отлагательного вето, позволяющего отклонять поспешные непродуманные решения парламента; в отношении исполнительной власти сдерживающими элементами могут выступать вотум недоверия правительству, институт вотума доверия; в качестве сдерживающего фактора можно рассматривать недопустимость совмещения должностей государственных органов, запрет на занятие предпринимательской или иной коммерческой деятельностью; для Президента правоограничивающим средством, закрепленным в Конституции является институт импичмента.

Вместе с тем отдельные механизмы так называемой «системы сдержек и противовесов» в действующей Конституции страны характеризуются несовершенством, а порой и противоречивостью. Так, можно говорить о недостаточной разработанности вопроса относительно субъекта государственной власти, определяющей внутреннюю и внешнюю политику государства; в основном законе не указано, кто является гарантом провозглашенных прав и свобод человека; не указано также, кто может выступать от имени государства; при заключении международных договоров предполагается дублирование полномочий Президента и Премьер-министра (п.п.2 п.6 ст. 64 и п.3 ст. 89) [2] и др.

Принцип открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа предполагает выполнение ими своих функций и полномочий для народа и во имя

народа, при этом возможность осуществления контроля над их деятельностью не только уполномоченными государственными органами, но и непосредственно народом путем предоставления органов государственной власти и их должностными лицами отчета о деятельности, информации, запрашиваемой гражданами и т.д. При этом, как указано в п.4 ст. 47 Конституции, сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет установленную законом ответственность [2].

В п.1 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики провозглашен принцип нерушимости прав и свобод человека путем провозглашения принадлежности прав и свобод человека каждому от рождения, объявления их высшей ценностью, а также принципа приоритета прав и свобод человека в деятельности законодательной, исполнительной власти и органов местного самоуправления [2]. Идея естественности и неотчуждаемости всех прав, в том числе и права на охрану здоровья, закрепленная в основном законе является важной конституционно-правовой гарантией защиты указанного права.

Провозглашение равенства всех перед законом и судом в п.3 ст. 16 Конституции Кыргызской Республики также является одним из элементов правового государства. Равенство всех перед законом и судом означает не только принадлежность всем без исключения прав и свобод человека независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, указанных в Конституции, но и равную возможность защиты прав и законных интересов человека, в том числе и в судебном порядке. Тем более, что основным закон страны закрепляет гарантии судебной защиты прав и свобод каждого, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Принцип равенства может быть также интерпретирован как равенство всех в получении медицинской помощи. Следует отметить, пробел Конституции Кыргызской Республики в данном вопросе. В п. 1 ст. 47 Конституции провозглашено право каждого на охрану здоровья [2], однако не указано право на медицинскую помощь. Безусловно, данное право рассматривается как один из элементов содержания комплексного права на охрану здоровья. Тем не менее, открытое и четкое закрепление его в основном законе государства может выступать в качестве важной конституционной правовой гарантии его защиты. В связи с чем предлагается внести коррективы в соответствующую конституционную норму и представить ее в следующей редакции: Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Конституция Кыргызской Республики содержит и другие немаловажные признаки правового государства: а) закрепление в конституции широкого круга прав и свобод человека и гарантий их реализации в соответствии с международными стандартами (ст.ст. 16 – 59 Конституции КР); б) признание верховенства конституции и прямого действия ее норм (п.1, 2 ст. 6 Конституции КР); в) провозглашение верховенства права, подчинение ему всех без исключения, несмотря на статус и место в публичной власти и в обществе (п.1,2,4 ст. 6; п. 3 ст. 5; ст. 18 Конституции); г) признание международных принципов и норм в качестве неотъемлемой части национальной правовой системы, а также международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика (п. 3 ст. 6 Конституции КР); признание прямого действия и приоритета норм международных договоров по правам человека (п.п. 3.2 ст. 6 Конституции); д) закрепление в основном законе института независимости судов и подчинение их только Конституции и законам (п.1, п.3 ст. 94 Конституции) [2], что может выступать в качестве основного механизма защиты гарантированных конституцией прав и свобод человека.

В ст. 1 основного закона Кыргызстана Кыргызская Республика провозглашается также в качестве социального государства. Главной же целью и принципом социального

государства является создание условий для достойной жизни и развитие личности, что закреплено в п.1 ст. 9 Конституции. В качестве одного из приоритетных направлений деятельности социального государства признают развитие здравоохранения, составляющих его структур, обеспечение высокого уровня здоровья населения, признание и обеспечение права на охрану здоровья. Закрепление в п. 2 ст. 9 Конституции гарантий поддержки Кыргызской Республикой социально незащищенных категорий граждан, охраны труда и здоровья, а также в п. 3 гарантий развития системы медицинского обслуживания, полагаем, является организационно-правовой гарантией защиты права на охрану здоровья в Кыргызской Республике.

Исследователи отмечают, что «критериями оценки степени социальности правового демократического государства также являются:

- соблюдение прав и свобод человека,
- обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан,
- адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бедности,
- гарантии для создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления,
- соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства в качестве основного механизма достижения общественного согласия и баланса интересов работника и работодателя при регулирующей роли государства,
- гарантии, при которых любой хозяйствующий субъект, любой собственник должен нести конкретную ответственность, права и гарантии ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, и прежде всего молодежи, на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций [3, с.67]. Данные показатели в той или иной мере нашли закрепление в Конституции Кыргызской Республики, однако говорить о полном соответствии этим параметрам нашей страны в лучшем случае затруднительно. Конечно, провозглашение Кыргызстана правовым, социальным государством не является констатацией факта, а лишь стремлением государства. Тем не менее, соответствующие нормы основного закона являются важной конституционно-правовой гарантией защиты права на охрану здоровья.

Провозглашение в ст. 47 Конституции права на охрану здоровья, безусловно, является важной конституционно-правовой гарантией его защиты. Ведь закрепление права на уровне основного закона является основанием признания его в качестве основного права. А это в свою очередь предполагает особую процедуру его защиты, ведь в качестве одной из особенностей конституционных прав и свобод называют особый механизм их реализации, поскольку они являются непосредственно действующими, что указано и в Конституции Кыргызстана: п.2 ст. 16. Это означает, что суды и иные государственные органы обязаны принимать решения в защиту этого права даже в том случае, если отсутствуют конкретизирующие нормы отраслевого законодательства. Кроме того, провозглашение данного права в основном законе страны, а равно признание его в качестве основного означает, во-первых, признание его в качестве основной, базовой ценности, во-вторых, принадлежность его всем без никакой дискриминации, в-третьих, обладание его наиболее высокой юридической силой, иначе говоря, весом.

Конституционно-правовой механизм защиты права на охрану здоровья предполагает возможность как судебной, так и внесудебной формы его защиты. Тем более, что п.2 ст. 40 Конституции закрепляет право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

Одним из важных процессуальных механизмов защиты конституционного права на охрану здоровья является судебная защита. П.1 ст. 40 Конституции КР закрепляет гарантии каждого на судебную защиту его прав и свобод, закрепленных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская

Республика, а также общепризнанными принципами и нормами международного права. Судебная система Кыргызстана представлена Верховным судом и местными судами, которые рассматривают судебные дела по вопросам нарушения прав и свобод человека в области охраны здоровья в рамках гражданского, уголовного, административного судопроизводства. Нормы гражданского процессуального, уголовного процессуального законодательства регламентируют процедуру установления ответственности в сфере охраны здоровья.

Кроме судебной формы защиты прав и свобод в Кыргызстане существует возможность защиты прав в несудебном порядке. Так, Конституция Кыргызской Республики в п.п. 1.2 ст. 40 закрепляет, что государство обеспечивает развитие внесудебных и досудебных методов, форм и способов защиты прав и свобод человека и гражданина, что является одной из организационно-правовых механизмов защиты прав и свобод человека. Поскольку права и свободы человека объявлены в нашей стране высшей ценностью, определяют смысл и содержание деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, бесспорно, предполагается ответственность государственных органов, органов местного самоуправления перед народом, а равно перед человеком. Это означает, что данные органы публичной власти должны обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права на охрану здоровья. В связи с этим можно говорить об институциональном механизме защиты права в сфере охраны здоровья. Граждане могут обращаться в органы государственной власти и местного самоуправления для восстановления нарушенных прав и свобод, за получением информации в области охраны здоровья и др. Данное закреплено в нормативных актах, регламентирующих деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. К примеру, в Кыргызстане в соответствии со ст. 108 Конституции действует институт Акыйкатчы (Омбудсмена), который осуществляет парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека. Данный институт введен в нашем государстве с 2002 года, и судя по отчетам Акыйкатчы, занимает весьма важное место в системе защиты прав и свобод человека. В докладе Омбудсмена за 2007 год отмечалось, что «За пять лет к Омбудсмену около 130 тысяч граждан КР, иностранцев и лиц без гражданства обратились с жалобами, заявлениями и письмами, из них 26820 посетителей приняты им, его заместителями и ответственными работниками аппарата, получив устные консультации, рекомендации по существу поднятых вопросов» [4]. Можно отметить и обращения по поводу нарушения прав в сфере охраны здоровья [5].

Основным государственным органом в сфере охраны здоровья в стране является Министерство здравоохранения. Известно, что Министерство здравоохранения осуществляет политику здравоохранения, разрабатывает и реализует вместе с другими службами и ведомствами Программу государственных гарантий и другие целевые программы здравоохранения. Оно отвечает за качество медицинских услуг, а также за контроль качества, безопасности и эффективности лекарственных средств, изделий медицинского назначения и медицинского оборудования [5]. Согласно Положению о Министерстве здравоохранения данный госорган может рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере здравоохранения. В связи с этим субъекты права на охрану здоровья могут при нарушении их прав в сфере охраны здоровья обращаться за защитой нарушенных прав в данный государственный орган. Тем более, что Министерство здравоохранения координирует деятельность и контролирует территориальные органы и организации здравоохранения через координационные комиссии по управлению здравоохранением [6].

Местная государственная администрация осуществляет на соответствующей территории соответствующей административно-территориальной единицы исполнительную власть. Закон КР «О местной государственной администрации» отводит в введение данного государственного органа широкие полномочия в сфере социально-

экономического развития административно-территориальной единицы, а равно ответственность в данной сфере.

«Местные государственные администрации через свои координационные комиссии по управлению здравоохранением осуществляют национальную политику здравоохранения, разрабатывают и осуществляют территориальные программы здравоохранения и контролируют выполнение национальных, государственных и целевых программ здравоохранения [6].

Конституция Кыргызской Республики гарантирует получение гражданами бесплатного медицинского обслуживания. Данная норма развивается в Законе об охране здоровья, в котором в качестве основного принципа государственной политики в области охраны здоровья граждан в Кыргызской Республике отмечается бесплатное пользование гражданами сетью государственных и муниципальных учреждений здравоохранения в рамках Программы государственных гарантий [8].

Следует отметить, что бесплатное медицинское обслуживание становится возможным на основе введения медицинского страхования. Медицинское страхование является важным финансово-правовым механизмом защиты и обеспечения права на охрану здоровья. Страхование представляет собой совокупность экономических, финансовых отношений, регулируемых правом, которые складываются для формирования целевых фондов денежных средств, для защиты имущественных интересов лиц при наступлении определенных страховых рисков (природного, техногенного, социального и иного характера), за счет денежных фондов, формируемых из уплачиваемых ими страховых взносов. Это означает, что так называемая «бесплатность» медицинского обслуживания на самом деле возможна лишь в результате денежных отчислений граждан в Фонд обязательного медицинского страхования. Реалии жизни показывают, что бесплатные услуги в медицине оказываются не на высоком уровне, поскольку граждане считают, что они получают бесплатную медицинскую помощь и потому не могут предъявлять требования, а медицинский персонал также не ощущает денежных поступлений из Фонда обязательного медицинского страхования и тоже не особо заботится о качестве предоставляемых услуг.

Для действительной защиты права на охрану здоровья необходимо разработать более четкий финансово-правовой механизм реализации защиты права на охрану здоровья.

Таким образом, в Кыргызской Республики достаточно разработан конституционный механизм защиты права человека на охрану здоровья. Вместе с тем снижение уровня предоставления медицинского обслуживания населению за годы независимости свидетельствует не только о недостаточной разработанности механизма защиты права человека на охрану здоровья, в результате чего повсеместно наблюдается нарушение прав человека в сфере здравоохранения в связи с низким качеством предоставления медицинских услуг, вынужденной необходимостью оплаты основной части лечебных процедур и лекарственного обеспечения, но недостаточное финансирование данной сферы государством. Кроме того отсутствие прозрачности в аккумулировании и использовании страховых взносов также является одним из элементов нарушения прав человека в сфере здравоохранения.

Все это обуславливает необходимость совершенствования конституционно-правового механизма защиты права на охрану здоровья. В первую очередь внесением корректив в конституционную норму, закрепляющую анализируемое право и представление ее в следующей редакции: Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Во-вторых, целесообразно в основном законе страны четко обозначить субъект, определяющий внутреннюю и внешнюю политику государства. Конституционно-правовой гарантией защиты прав человека, в том числе и права на охрану здоровья, будет определение гаранта прав и свобод человека и гражданина.

В-третьих, установление прозрачности в финансово-правовом механизме защиты права на охрану здоровья будет важной гарантией защиты и реализации данного права.

Литература:

1. Ибраева А.С. ТГП: учебное пособие. – Алматы, 2006.
2. Конституция Кыргызской Республики, принята на референдуме 27 июня 2010 года. – Бишкек: Академия, 2010.
3. Ахинов Г.А., Калашников С.В. Социальная политика. -М.:ИНФРА, 2009. – 272с
4. Доклад Омбудсмана Кыргызской Республики за 2007 г.// Интернет-ресурс <http://www.ombudsman.kg>
5. Доклад Омбудсмана Кыргызской Республики за 2009 г. //Интернет-ресурс <http://www.ombudsman.kg>
6. Здравоохранение в Кыргызстане//Интернет-ресурс <http://arnt.org/ru>
7. О местной государственной администрации: Закон КР от 14 июля 2011 года №96// Эркин Тоо. – 2011.-22 июля. -№59.
8. Об охране здоровья граждан Кыргызской Республики: Закон КР от 9 января 2005 года N 6// Эркинтоо. – 2005. -14 января. -№3.