

Пояснительная записка
к проекту закона Иркутской области
«О наделении органов местного самоуправления областными
государственными полномочиями по организации оказания
медицинской помощи»

Субъект правотворческой инициативы

Проект закона Иркутской области «О наделении органов местного самоуправления областными государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи» (далее – законопроект) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области депутатами Законодательного Собрания Иркутской области Гаськовым А.Ю., Побойкиным В.Л., Безродных О.В., Егоровой Л.И., Лобковым А.В.

Правовое основание принятия законопроекта

Правовым основанием принятия законопроекта являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ), Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ).

Состояние правового регулирования в данной сфере, обоснование целесообразности принятия законопроекта

В результате изменений федерального законодательства было изменено разграничение полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в сфере организации оказания медицинской помощи.

С 1 января 2011 года были внесены изменения в Федеральный закон № 184-ФЗ, в соответствии с которыми к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), отнесено решение вопросов организации оказания медицинской помощи на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи (за исключением медицинской помощи, оказываемой в федеральных медицинских учреждениях, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти).

В силу пункта 1 статьи 17 Федерального закона № 323-ФЗ, пункта 12 части 1 статьи 15, пункта 14 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья отнесено создание условий для оказания медицинской помощи населению в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

На основании пункта 2 статьи 17 Федерального закона № 323-ФЗ к полномочиям органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в сфере охраны здоровья отнесено обеспечение организации оказания медицинской помощи в медицинских организациях муниципальной системы здравоохранения в случае передачи соответствующих полномочий.

В развитие данной концепции Федеральным законом № 323-ФЗ предусмотрено два варианта выстраивания системы здравоохранения в субъектах Российской Федерации:

1) передача муниципальной системы здравоохранения на уровень субъекта Российской Федерации и формирование единой системы здравоохранения, состоящей из государственных учреждений здравоохранения субъекта Российской Федерации, подведомственных исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации (в том числе их территориальным органам);

2) существование одновременно государственной и муниципальной систем здравоохранения, и, соответственно, двух видов учреждений и двух уровней управления здравоохранением – в случае наделения всех или отдельных муниципальных образований государственными полномочиями по организации оказания медицинской помощи на их территориях.

В Иркутской области был сделан выбор в пользу первого из указанных вариантов.

Такая позиция обосновывалась необходимостью формирования единой системы управления здравоохранением, обеспечивающей единые подходы к планированию деятельности медицинских учреждений, а также пересмотра структуры здравоохранения Иркутской области с целью ее оптимизации и модернизации.

На время переходного периода был принят Закон Иркутской области от 15 декабря 2011 года № 129-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления отдельными областными государственными полномочиями в области охраны здоровья граждан» (далее – Закон № 129-ОЗ).

В 2012 году органы местного самоуправления всех муниципальных районов и городских округов Иркутской области были наделены областными государственными полномочиями и продолжали осуществлять организацию оказания видов медицинской помощи, отнесенных к их ведению до начала реформы здравоохранения.

В 2013 году в рамках Закона № 129-ОЗ были наделены полномочиями только органы местного самоуправления города Иркутска.

С 1 января 2014 года в Иркутской области была окончательно сформирована единая государственная система здравоохранения и Закон № 129-ОЗ был признан утратившим силу.

В соответствии с Законом Иркутской области от 5 марта 2010 года № 4-ОЗ «Об отдельных вопросах здравоохранения в Иркутской области» оказание медицинской помощи гражданам осуществляется медицинскими организациями государственной системы здравоохранения и частной системы здравоохранения.

Медицинские организации, подведомственные органам местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, на территории Иркутской области отсутствуют.

Анализ ситуации, сложившейся за время функционирования единой государственной системы здравоохранения, свидетельствует о наличии следующих негативных тенденций в развитии медицинской помощи в Иркутской области:

- 1) сокращение количества государственных медицинских организаций и их структурных подразделений;
- 2) увеличение количества населенных пунктов, в которых полностью отсутствуют медицинские организации и их структурные подразделения;
- 3) увеличение дефицита медицинских кадров;
- 4) отсутствие положительной динамики в снижении заболеваемости населения;
- 5) снижение удовлетворенности населения состоянием медицинской помощи;
- 6) резкое уменьшение степени вовлеченности органов местного самоуправления в оказание медицинской помощи;
- 7) нарушение территориально-участкового принципа организации здравоохранения, предполагающего приближение оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи к месту жительства, месту работы или учебы.

Данные обстоятельства позволяют констатировать, что в результате передачи полномочий по организации оказания медицинской помощи (прежде всего, первичной медико-санитарной и скорой) от органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов органам государственной власти Иркутской области не только не произошло ожидаемого кардинального улучшения ситуации в данной сфере, в том числе в части доступности медицинской помощи для жителей Иркутской области, но и по целому ряду показателей отмечается стагнация или даже ухудшение показателей.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным вернуть полномочия по организации оказания медицинской помощи органам местного самоуправления наиболее крупных муниципалитетов Иркутской области.

Данное предложение касается медицинских организаций, находившихся в муниципальном подчинении до проведения реформы здравоохранения.

Предмет правового регулирования и правовые предписания законопроекта

Законопроектом предлагается наделить органы местного самоуправления отдельных муниципальных районов и городских округов Иркутской области областными государственными полномочиями по организации оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи, проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований.

В соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона № 323-ФЗ в этом случае оказание медицинской помощи гражданам будет осуществляться медицинскими организациями муниципальной системы здравоохранения.

Исключение составят отдельные государственные организации здравоохранения, которые продолжают оказание указанных видов медицинской помощи.

Финансово-экономическое обоснование принятия законопроекта

Принятие законопроекта не потребует дополнительных расходов из областного бюджета.

Перечень правовых актов Иркутской области, принятия, отмены, изменения либо признания утратившими силу которых потребует принятие законопроекта

Принятие проекта закона потребует принятия:

1) правового акта Правительства Иркутской области, устанавливающего порядок расходования субвенций, предоставляемых местным бюджетам из областного бюджета для осуществления государственных полномочий по организации оказания медицинской помощи;

2) правового акта исполнительного органа государственной власти Иркутской области, осуществляющего функции по управлению государственной собственностью Иркутской области, утверждающего перечень материальных ресурсов, передаваемых органам местного самоуправления для осуществления государственных полномочий в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность.

Принятие проекта закона потребует внесения изменений в следующие законы Иркутской области:

1) Закон Иркутской области от 5 марта 2010 года № 4-ОЗ «Об отдельных вопросах здравоохранения в Иркутской области»;

2) Закон Иркутской области от 17 декабря 2008 года № 106-оз «О социальной поддержке отдельных групп населения в оказании медицинской помощи в Иркутской области»;

3) Закон Иркутской области от 6 октября 2017 года № 61-ОЗ «О ежемесячной денежной выплате отдельным категориям студентов в целях привлечения их для дальнейшей работы в медицинских организациях, расположенных на территории Иркутской области»;

Требуется проведение ревизии подзаконных нормативных правовых актов на предмет приведения в соответствие с проектом закона.