

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Визначено систему законодавства про охорону здоров'я України. Проаналізовано правове гарантування реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я та медичну допомогу, рівний та справедливий доступ кожної людини до медичних послуг. Охарактеризовані особливості нормативно-правового регулювання вітчизняної системи охорони здоров'я, з'ясовано недоліки у вказаній сфері. Підкреслена важливість медичної реформи, доцільність прийняття низки нормативно-правових актів та Медичного кодексу України.

Ключові слова: сфера охорони здоров'я, адміністрування, правове регулювання, реформування, медичні послуги.

Определена система законодательства о здравоохранении Украины. Проанализировано правовое обеспечение реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, равный и справедливый доступ каждого человека к медицинским услугам. Охарактеризованы особенности нормативно-правового регулирования отечественной системы здравоохранения, установлены недостатки в указанной сфере. Подчеркнута важность медицинской реформы, целесообразность принятия ряда нормативно-правовых актов и Медицинского кодекса Украины.

Ключевые слова: сфера здравоохранения, администрирование, правовое регулирование, реформирование, медицинские услуги.

The system of health care legislation Ukraine. Analyzed the legal guarantee of the constitutional right to health and medical care, equal and fair access of everyone to health services. The peculiarities of the legal regulation of the national health system revealed deficiencies in that area. Underlined the importance of health reform, the appropriateness of adopting a number of regulations and the Medical Code of Ukraine.

Key words: healthcare, administration, legal regulation, reform, health care.

Вступ. Дослідження проблем, які пов'язані з адмініструванням у сфері охорони здоров'я, забезпеченням права на здоров'я, набуває актуальності у зв'язку з прискореним ритмом життя, нестабільністю, збільшенням стресових ситуацій і зростанням кількості фізичних та психічних розладів, а також у зв'язку з розбудовою правових засад державотворення та формуванням громадянського правового суспільства.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування особливостей нормативно-правової регламентації адміністрування у сфері охорони здоров'я України, що передбачає вирішення таких основних завдань: аналіз та характеристика законодавства України про охорону здоров'я, а також міжнародних актів, які покликані сприяти реформуванню вітчизняної системи охорони здоров'я, з'ясування недоліків медичної галузі та розробка пропозицій щодо її удосконалення.

Результати дослідження. Загальні теоретико-методологічні основи діяльності системи охорони здоров'я України були закладені такими вченими-правознавцями, як Н. Авраменко, Я. Буздуган, З. Гладун, М. Міненко, О. Лавриненко, О. Оболенський, В. Опришко, Л. Самілик, І. Сенюта, В. Стеценко, Н. Ярош та інші. При цьому значна кількість проведених досліджень адміністрування системи охорони здоров'я об'єктивно не враховує специфіку сучасного стану її діяльності.

Стаття 6 закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» закріплює право кожного на охорону здоров'я, що передбачає:

- а) життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та соціальне обслуговування і забезпечення, який є необхідним для підтримання здоров'я людини;
- б) безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище;
- в) санітарно-епідемічне благополуччя території і населеного пункту, де він проживає;

г) безпечні і здорові умови праці, навчання, побуту та відпочинку;
 г) кваліфіковану медичну допомогу, включаючи вільний вибір лікаря, вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій і закладу охорони здоров'я;
 д) достовірну та своєчасну інформацію про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь;
 е) участь в обговоренні проектів законодавчих актів і внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері охорони здоров'я;
 е) участь в управлінні охороною здоров'я та проведенні громадської експертизи з цих питань у порядку, передбаченому законодавством;
 ж) можливість об'єднання в громадські організації з метою сприяння охороні здоров'я;
 з) правовий захист від будь-яких незаконних форм дискримінації, пов'язаних зі станом здоров'я;
 и) відшкодування заподіяної здоров'ю шкоди;
 і) оскарження неправомірних рішень і дій працівників, закладів та органів охорони здоров'я;
 і) можливість проведення незалежної медичної експертизи у разі незгоди громадянина з висновками державної медичної експертизи, застосування до нього заходів примусового лікування та в інших випадках, коли діями працівників охорони здоров'я можуть бути ущемлені загально визнані права людини і громадянина;

й) право пацієнта, який перебуває на стаціонарному лікуванні в закладі охорони здоров'я, на допуск до нього інших медичних працівників, членів сім'ї, опікуна, піклувальника, нотаріуса та адвоката, а також священнослужителя для відправлення богослужіння та релігійного обряду [1].

Громадянам України, які перебувають за кордоном, гарантується право на охорону здоров'я у формах і обсязі, передбачених міжнародними договорами, в яких бере участь Україна.

Законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України і складається з Основ законодавства України про охорону здоров'я, Господарського кодексу України, законів України «Про засади зовнішньої та внутрішньої політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», «Про державно-приватне партнерство», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», указів Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», «Концепція розвитку охорони здоров'я населення України» та інших законодавчих та нормативно – правових актів України у сфері охорони здоров'я.

Якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України про охорону здоров'я, то застосовуються правила міжнародного договору.

Так, в 2000 році Указом Президента України було затверджено «Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України», яка визначала основні напрями розвитку охорони здоров'я населення України, що зумовлюється реальними політичними та соціально-економічними процесами, зокрема: демократизацією суспільства, інтеграцією України у світове співтовариство; глобальними структурними процесами в економіці; зниженням рівня і погіршенням якості життя більшості громадян; критичною демографічною ситуацією; незадовільним станом здоров'я населення; низькою економічною ефективністю використання ресурсів охорони здоров'я, недосконалою системою оплати праці лікарів та інших працівників сфери охорони здоров'я; диспропорціями у розвитку амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги; незадовільною екологічною ситуацією, ускладненою наслідками Чорнобильської катастрофи [2].

Згідно з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року № 26-VIII, та Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», затвердженою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, реформу охорони здоров'я визначено одним із пріоритетних напрямів державної політики, метою якої є кардинальне та комплексне реформування цієї сфери, спрямоване на створення системи охорони здоров'я, орієнтованої на пацієнта, спроможної забезпечити медичне обслуговування всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав.

Актуальність такої реформи є вкрай високою, оскільки ця надзвичайно важлива сфера суспільного життя багато років поспіль потерпає від непослідовної соціально-економічної політики та, на відміну від інших галузей, все ще функціонує за застарілою, неефективною моделлю адміністрування та фінансування.

Протягом минулих років уряд України робив окремі спроби запровадити зміни у сфері охорони здоров'я. Так, у 2000 році було запроваджено подушний принцип у формуванні місцевих бюджетів охорони здоров'я. Було здійснено також низку спроб посилення ролі первинної ланки медичної допомоги, остання спроба втілювалася у 2011–2013 роках у чотирьох пілотних регіонах. Проте бюрократична система місцевих органів виконавчої влади та незабезпечення Міністерством охорони здоров'я України своєчасного прийняття нормативних актів з питань виконання зазначеного пілотного проекту

не дали змоги на належному рівні провести практичну апробацію нової, розробленої з урахуванням досвіду провідних європейських країн, моделі організації медичного обслуговування населення, яка водночас передбачає механізми підвищення доступності якісної медичної допомоги різних видів і механізми поліпшення ефективності та раціональності використання ресурсів, наявних у галузі охорони здоров'я.

Після підписання у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами (далі – Угода про Асоціацію з ЄВРАТОМ), Україна, обравши євроінтеграційний вектор, мала поступово наблизитися до європейських стандартів охорони здоров'я шляхом здійснення системного реформування галузі, спрямованого на створення системи, орієнтованої на пацієнта, спроможної забезпечити медичне обслуговування всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Орієнтиром реформи було визначено програму Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я-2020».

З метою забезпечення виконання в Україні стратегії ВООЗ «Здоров'я-2020» розроблено проект Загальнодержавної програми «Здоров'я-2020: український вимір». Метою цієї програми є збереження та зміцнення здоров'я, профілактика захворювань, зниження захворюваності, інвалідності і смертності населення, підвищення якості та ефективності надання медичної допомоги, забезпечення соціальної справедливості та захисту права громадян на охорону здоров'я.

Програмою передбачено впровадження стратегічного адміністрування в інтересах охорони здоров'я, тобто спільних дій сфери охорони здоров'я та інших сфер, державного, приватного інтересів та інтересів громадян заради загальних інтересів. Стратегічним напрямом Програми є комплексна багатовекторна профілактика, яка охоплює всі прошарки населення та всі вікові періоди в усіх сферах діяльності і життя.

Кабінет Міністрів України відповідно до Конституції України, Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та на виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом підготував та затвердив 14 квітня 2016 року № 1099-VIII Програму діяльності Кабінету Міністрів України. Метою Програми є забезпечення доступності та високої якості первинної медико-санітарної допомоги, зокрема, за рахунок створення ефективної мережі відповідних закладів, оснащення їх сучасними засобами діагностування, забезпечення пацієнту можливості вільного вибору лікаря, механізмів фінансової мотивації лікаря; створення єдиного простору медичних закладів усіх форм власності та запровадження єдиного інформаційного простору для збору, обробки та прогнозування клінічних і фінансових даних; створення єдиного реєстру пацієнтів та їхніх медичних даних, запровадження клінічних протоколів із переліком медичних послуг для розмежування рівнів надання медичної допомоги; запровадження ринкових механізмів надання гарантованих державою медичних послуг, розширення автономії медичних закладів, затвердження формул розрахунку вартості медичних послуг, запуск систем контролю якості надання медичної допомоги, зокрема, із залученням професійних асоціацій, громадських організацій; запуск системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування та добровільного страхування; забезпечення конкуренції на ринку лікарських засобів, прозорості механізмів їх закупівлі за державні кошти, у тому числі шляхом здійснення закупівель через міжнародні організації [3].

Однак, незважаючи на задекларовану державою важливість здійснення системного та комплексного реформування сфери охорони здоров'я, Міністерство охорони здоров'я України, що має забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, роботу в цьому напрямі проводить вкрай безсистемно.

За рік, що минув, не виконана більшість заходів, передбачених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, насамперед спрямованих на структурну реорганізацію системи медичного обслуговування. Зокрема, не створено центру реформ у системі охорони здоров'я для моніторингу та оцінки їх ефективності, не забезпечено рівних прав щодо діяльності медичних закладів усіх форм власності та різного підпорядкування, не створено умов для вільного доступу всіх постачальників на ринок гарантованих державою медичних послуг, не забезпечено можливості реалізації принципу вільного вибору лікаря пацієнтом тощо.

В Україні досі практично не зрушилося з «мертвої точки» питання створення єдиного медичного простору, що призводить до неефективного використання і без того вкрай обмежених коштів державного бюджету.

Затримується розробка та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроектів, прийняття яких Верховною Радою України має сприяти впровадженню ефективної моделі медичного обслуговування населення, спрямованої на забезпечення належних умов реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я та медичну допомогу, рівний та справедливий доступ кожної людини до медичних послуг.

Значні недоліки мають місце й у забезпеченні інформаційно-роз'яснювальної та просвітницької роботи, під час якої мають доступно та обґрунтовано висвітлюватися зміст заходів щодо реалізації реформи у сфері охорони здоров'я та її очікувані результати.

Крім того, необхідність реформування сфери охорони здоров'я передбачена проектом Світового Банку «Поліпшення охорони здоров'я на службі людей», Меморандумом між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну та фінансову політику, укладеним у зв'язку з підписанням чотирирічної розширеної угоди в рамках механізму розширеного фінансування (EFF) Міжнародного валютного фонду (лютий–березень 2015 року), Угодою про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27 листопада 2014 року (Розділ 16 «Реформа системи охорони здоров'я»), Національною стратегією побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років, іншими нормативно-правовими актами та програмними документами щодо реформування сфери охорони здоров'я в Україні.

09 березня 2016 року на офіційному сайті МОЗ України для громадського обговорення оприлюднено проект розпорядження Кабінету Міністрів України, яким пропонується затвердити Концепцію розвитку системи громадського здоров'я в Україні, відповідно до якої держава розглядає здоров'я населення як одну з найбільших цінностей, що є необхідним компонентом розвитку та соціально-економічного процвітання України.

Висновки. Незважаючи на задекларовану державою важливість здійснення системного та комплексного реформування галузі охорони здоров'я, законодавче забезпечення таких реформ на сьогодні залишається недостатнім.

Так, необхідно прийняти закони, що регламентуватимуть автономію лікувальних закладів:

– про організацію медичного обслуговування населення в Україні (зокрема, щодо запровадження контрактної моделі медичного обслуговування та збалансування державних зобов'язань щодо медичного обслуговування населення, залучення надавачів медичних послуг усіх форм власності і форм господарювання до надання послуг у межах державного замовлення та їх координації, системи адміністрування якості медичного обслуговування);

– про лікарське самоврядування (зокрема, щодо врегулювання питань внутрішніх і зовнішніх (регуляторних) функцій лікарського професійного самоврядування, створення реєстру лікарів, запровадження ліцензування професійної діяльності та індивідуальної професійної відповідальності, залучення професійних асоціацій до формування кадрової політики, організації безперервного професійного удосконалення, впровадження інструментів дотримання етичних принципів професійної діяльності);

– про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування (щодо створення законодавчих засад перспективної моделі державного соціального медичного страхування для планування підготовки його запровадження);

– про систему громадського здоров'я в Україні (щодо законодавчого врегулювання реалізації операційних функцій громадського здоров'я на основі дотримання принципу «охорона здоров'я – в усіх політиках держави».

Назріло також питання кодифікації законодавства у сфері охорони здоров'я та підготовки проекту Медичного кодексу України, оскільки останні роки зумовили необхідність виокремлення медичного права в самостійну галузь.

Список використаних джерел:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 року № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993 р. – № 4. – Ст. 19.
2. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України від 07.12.2000 року № 1313/2000 // Урядовий кур'єр від 20.12.2000. – № 237.
3. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 року № 1099-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 32. – Ст. 1260.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015 // Урядовий кур'єр від 15.01.2015. – № 6.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. Ковбасюк (голова), В. Трошинський (заст. голови), Ю. Сурмін [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 4.