
УДК 342.92:614.2

Б. О. Логвиненко

**СИСТЕМА ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ:
ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ В СУЧАСНИЙ ПЕРІОД**

Постановка проблеми. Реалії сьогодення засвідчують особливу актуальність наукових пошуків, які торкаються суміжних об'єктів. Вказане прямо стосується медичного права, котре опікується правовим регулюванням сфери охорони здоров'я громадян. Стан охорони здоров'я в Україні є незадовільним, що засвідчує необхідність здійснення комплексних заходів, спрямованих на його покращення. Сама система охорони здоров'я є складною та багаторівневою, що ускладнює реалізацію даних заходів. Наразі маємо активне просування ідей децентралізації, що також має враховуватись при побудові ключових засад публічного адміністрування охорони здоров'я. Важливим у цих процесах видається аналіз системи охорони здоров'я України з позицій правових засад регулювання у сучасний період.

Мета статті зводиться до системного аналізу існуючих точок зору стосовно системи охорони здоров'я України з позицій правових засад регулювання в сучасний період, а також формулювання авторських пропозицій, спрямованих на покращення стану справ у цій царині.

Виклад основного матеріалу. Право як соціальний регулятор забезпечує збалансований розвиток суспільних відносин у вигідному для держави і суспільства напрямі. Не є виключенням і медична діяльність, де є необхідність побудови належної системи охорони здоров'я, котра здатна виконувати функції та завдання, що перед нею стоять. А вони є більш ніж важливими, оскільки тут мова йде про життя та здоров'я людини – непересічні цінності.

Проблематиці медичного права як новітнього правового утворення, яке претендує на статус нової галузі права, а також питанням правового регулювання функціонування системи охорони здоров'я присвячені наукові праці В.І. Аكوпова, Я.М. Буздуган, І.О. Буряка, В.Д. Волкова, Ю.В. Вороненка, Л.М. Дешко, М.М. Малєїної, В.М. Пашкова, О.Г. Пелагеші, О.М. Піщити, О.О. Прасова, Л.О. Самілик, Р.О. Стефанчука, В.Ю. Стеценко, С.Г. Стеценка, Т.О. Тихомирової, Г.М. Токарева, Я.М. Шатковського, Н.В. Шевчук та ін.

Найважливіший чинник сучасної медицини з позицій її організаційно-правового врегулювання – функціонування первинної ланки надання медичної допомоги.

Чому проблематика первинної ланки медицини набуває особливої гостроти з позицій адміністративно-правового її забезпечення в умовах запровадження обов'язкового медичного страхування? На переконання В.Ю. Стеценко, причин такого стану декілька.

1. На рівні первинної медичної допомоги отримує необхідні медичні послуги переважна більшість осіб, котрі мають скарги на стан здоров'я.

2. Вона економічно менш затратна для держави, оскільки не потребує високоспеціалізованих високовартісних методів лікування, утримання стаціонарів тощо.

3. Вона дозволяє виявити захворювання людини на ранніх стадіях і, як наслідок, більш якісно та успішно його лікувати.

4. При цьому мінімізуються витрати як медичних закладів, так і фондів обов'язкового медичного страхування.

5. Сімейна медицина, як один із прикладів первинної медичної допомоги, дозволяє максимально наблизити пацієнтів до ресурсів медицини, до отримання медичної допомоги.

Матиме місце максимально виражена профілактична спрямованість вітчизняної медицини, що зменшить захворюваність та покращить виявлення патологій у стані здоров'я [1, с. 243].

Тому, без всякого сумніву, пріоритетом № 1 був і залишається належний порядок організації та фінансово-економічного забезпечення первинної ланки медичної допомоги, який максимально наблизений до людини, її потреб та очікувань. Саме первинна медицина, репрезентована передовсім сімейними лікарями, повинна стати ключовим об'єктом правового регулювання та фокусом модернізації в умовах медичної реформи.

Зважаючи на велику кількість проблем, що потребують вирішення, необхідно впровадити масштабні реформи, які поєднують термінові втручання з очікуваним покращенням у середньостроковій перспективі. Найголовніше полягає в консолідації всіх ресурсів – державних і приватних, національних та міжнародних – навколо єдиної мети: вивести Україну з теперішнього паралічу системи охорони здоров'я. У короткостроковій перспективі пріоритетними Ч. Фан вважає такі чотири кроки. По-перше, в нинішніх виняткових обставинах забезпечити надання безкоштовної допомоги, включно з фармацевтичними препаратами, людям, котрі найбільш гостро цього потребують і при лікуванні найбільш важливих захворювань. По-друге, усунути правові перешкоди на шляху до більш ефективного розподілу ресурсів, а також забезпечити перехід від моделі фінансування на кошторисній основі, за якою робиться акцент на кількості лікарняних ліжок, до моделі фінансування, що базується на кількості пролікованих пацієнтів. По-третє, в міру необхідності розпочати здійснення практичних кроків з усунення дублювання функцій та зменшення оптимізацію надлишкової кількості об'єктів шляхом реструктуризації та консолідації медичних закладів.

Нарешті, по-четверте – підвищити рівень прозорості та підзвітності в рамках пілотування запровадження нових платіжних механізмів чи «закупівлі» послуг, а також нових підходів до управління у деяких закладах первинної медико-санітарної допомоги та лікарнях. У міру реалізації цих короткострокових ініціатив необхідно підготувати й запровадити ширші заходи [2]. У цілому погоджуючись із такою оцінкою стану справ та пропозиціями, що наведені, все ж таки вкажемо на певні проблеми:

1) надання безкоштовної допомоги, включно з фармацевтичними препаратами, є недосяжною метою, навіть якщо це торкаються лише осіб, котрі найбільш гостро цього потребують. Це факт, який не можна ігнорувати, інакше реформи просто будуть декларативними та такими, що не призведуть до реальних позитивних змін;

2) запропонована оптимізація надлишкової кількості об'єктів шляхом реструктуризації та консолідації медичних закладів має бути узгоджена з приписами статті 49 Конституції України, де, як відомо, стверджується про неможливість скорочення існуючої мережі медичних закладів.

Щодо аналізу національної системи охорони здоров'я, С.Г. Стеценко та співавтори монографії «Медичне право України (правові засади забезпечення медичного страхування)» справедливо стверджують, що нинішній стан забезпечення реалізації прав людини на медичну допомогу в Україні не є задовільним. Значна частина населення Української держави об'єктивно вимушена сплачувати з власного гаманця частину коштів (а іноді й повну вартість) за отримання медичної допомоги. Керуючись положеннями ст. 49 Конституції України, а також загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права, держава має забезпечувати надання мінімуму необхідних медичних послуг на безоплатній основі. Розуміючи відмінності в правових системах та організації надання медичної допомоги різних країн, фахівці констатують, що переважна більшість держав тією чи іншою мірою все ж таки забезпечує своїм громадянам можливість вільно отримувати медичну допомогу [3, с. 71].

Важливий напрям, який варто розглядати в якості одного з пріоритетів, – взаємодія публічно-правових суб'єктів адміністрування медичною галуззю з інституціями громадянського суспільства. Це важливо з багатьох причин, ключовою з яких може вважатись необхідність узгодження реформ, на які витрачаються державі та комунальні кошти із «адресатами» цих витрат, – самим пацієнтами, їх організаціями та представниками. Один із можливих варіантів – громадські ради при Міністерстві охорони здоров'я України та обласних департаментах (управліннях, відділах) охорони здоров'я. Як стверджується в статті О. Скрипник, серед напрямів, які постійно перебуватимуть у полі зору Громадської ради при Міністерстві охорони здоров'я, – ті, які стосуються фахових медичних питань, а також і прав пацієнтів. Важливими є тендерні закупівлі медпрепаратів, терміни їх поставок, питання ціноутворення, адже кожне подорожчання віддаляє ліки від хворих, вони не можуть їх придбати через дорожнечу. Війна загострила проблему соціально небезпечних захворювань, що теж

потребує посиленої уваги як держави, так і суспільства. Відзначається прагнення Громадської ради працювати на засадах відкритості й демократичності – громадські організації різних напрямів мусять діяти спільно, співпрацювати з міністерством, щоб уберегти систему охорони здоров'я від цілковитого зруйнування [4].

Ще один важливий напрям – права пацієнтів їх забезпечення та захист. За роки незалежності України прийнято низку законів і підзаконних нормативних актів, спрямованих на врегулювання окремих аспектів адміністративно-правового забезпечення прав пацієнта. Проте вітчизняне законодавство в цій сфері потребує вдосконалення. Формування нормативно-правової бази з питань забезпечення прав пацієнта має здійснюватися на основі єдиної концепції, з дотриманням засад конституційного розвитку законодавства, на принципах верховенства права й законності, системності й динамічності нормотворчого процесу, диференціації нормативно-правових актів [5, с. 9]. На наше переконання, вказана концепція має бути напрацьована в рамках медичного права – нового комплексного правового утворення, яке все активніше завойовує власні позиції в рамках системи права України.

Як ми зазначали у своїх публікаціях раніше, система права України представлена багатьма галузями права. Структурними елементами зазначеної системи є норми, субінститути, інститути та галузі права. Серед фундаментальних галузей, тобто таких, що утворюють невід'ємну складову, підвалин вітчизняної правової системи, виокремлюють: конституційне право, адміністративне право, цивільне право, кримінальне право. Натомість існує багато інших галузей, таких, що містять як норми основних галузей права, при цьому істотно їх спеціалізуючи, так і свої власні галузеві норми, які створюють їх базу. Такі галузі права називаються комплексними. Відповідно, медичне право є повноцінною комплексною галуззю права, що сформувалась порівняно недавно і врегульовує комплекс суспільних відносин у сфері медичної діяльності [6, с. 100].

Наступний чинник правових засад регулювання сфери охорони здоров'я громадян – запровадження на законодавчому рівні обов'язкового медичного страхування. Чому ми вважаємо, що обов'язкове медичне страхування є суттєвим кроком до вирішення багатьох проблем української медицини, – саме таким справедливим за своєю суттю питанням задається В.Ю. Стеценко на сторінках «Публічного права»? «Причин є достатньо, наведемо лише ключові: 1. Необхідність запровадження обов'язкового медичного страхування спрямована не тільки на зміну фінансування охорони здоров'я, але і на зміну організаційних структур медицини, котрі обумовлюють посилення безпеки медичної допомоги. 2. Ключовою фігурою медичної діяльності, об'єктом її правового регулювання стане пацієнт, на забезпечення безпеки надання медичної допомоги якому і має бути спрямоване реформування охорони здоров'я, в тому числі запровадження обов'язкового медичного страхування. 3. Необхідність забезпечення якості медичної допомоги – об'єктивного критерію задоволеності наданими медичними послугами з боку пацієнтів, а також наявністю правових від-

носин, які виникають між лікувальною установою, де надавалась медична допомога та страховою медичною організацією, яка фінансує медичну допомогу. Забезпечення якості та безпеки медичної допомоги має стати індикатором, за яким пересічні громадяни судитимуть про ефективність (неефективність) запровадження обов'язкового медичного страхування. 4. Реалізація на практиці соціальної функції держави, гарантованості соціальних прав людини. 5. Реальне впровадження стандартизації медичної допомоги. Під стандартизацією у сфері охорони здоров'я необхідно розуміти процес створення уніфікованих правил надання медичної допомоги, які в подальшому стають обов'язковими для всіх медичних працівників незалежно від форм власності лікувальних установ, де вони працюють [7, с. 51]. До речі, акцентуємо увагу, що чинні реформи, які проваджуються в життя профільним міністерством, поки що не передбачають традиційного варіанту обов'язкового медичного страхування. На жаль.

Так, у літературі зазначається, що з метою подолання проблем у сфері охорони здоров'я здійснюються структурні перетворення, які передбачають створення медичної системи, орієнтованої на попередження захворювань, забезпечення епідеміологічної безпеки, зниження ризиків, пов'язаних із забрудненням та шкідливим впливом довкілля і способом життя, забезпечення доступної та якісної медичної допомоги, вдосконалення правових та створення нових економічних та організаційних засад надання медичних послуг, соціальний захист медичних працівників [8, с. 91].

Загалом же, як нам видається, з першооснову реформування системи охорони здоров'я громадян необхідно суспільні відносини, що виникають у сфері медичної діяльності. Після врегулювання нормами права вони стають медичними правовими відносинами. Як стверджувала свого часу Н.Б. Болотіна, медичні відносини – дуже змістовна категорія. Вони становлять цілісне монолітне ядро у всій системі відносин з охорони здоров'я населення. У такому аспекті медичні відносини містять в собі всі елементи та всі напрямки в системі охорони здоров'я, які завершуються чи мають завершуватися безпосереднім впливом на здоров'я людини медичними засобами з боку медичних працівників. До складових медичних відносин відносяться всі питання по лінії «медичний працівник – пацієнт», у тому числі щодо лікування, здійснення медичних маніпуляцій, медичного втручання, вакцинації, правильного лікування, медичної помилки, обсягу медичної допомоги, її якості, отже, й стандартів медичної допомоги; особливостей надання медичної допомоги при окремих її видах (первинної, спеціалізованої, екстреної (невідкладної) медичної допомоги, трансплантації, допоміжних репродуктивних технологій, психіатричної допомоги, паліативної допомоги, забезпечення права людини на гідну смерть тощо); медико-біологічних експериментів з участю людини, згоди особи на проведення таких дослідів; інформованої згоди на медичну допомогу, відмови від медичної допомоги; обмеження прав при наданні медичної допомоги, недобровільного (вимушеного) лікування, ізоляції, карантину; інформації про діагноз та лікування пацієнту та іншим суб'єктам тощо [9, с. 35].

Висновки. Отже, підсумовуючи викладене, можна констатувати, що сутність системи охорони здоров'я України полягає в тому, що вона є складним комплексним утворенням, яке потребує свого правового унормування. Такі питання, як доступність медичної допомоги, захист прав пацієнтів, запровадження обов'язкового медичного страхування, взаємодія публічно-правових суб'єктів адміністрування медичною галуззю із інституціями громадянського суспільства тощо повинні бути першоосновою сучасного погляду на правове забезпечення системи охорони здоров'я.

Література

1. Стеценко В.Ю. Обов'язкове медичне страхування в Україні (адміністративно-правові засади запровадження): Монографія / В.Ю. Стеценко. – Київ : Атіка, 2010. – 320 с.
2. Фан Ч. Система охорони здоров'я України: час змін / Ч. Фан // Дзеркало тижня. – 2015. – № 12.
3. Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Шатковський Я.М. Медичне право України (правові засади забезпечення медичного страхування) : Монографія [За заг. ред. С.Г. Стеценка]. – К. : Атіка, 2010. – 208 с.
4. Скрипник О. Як вийти із медичного котла? / О. Скрипник // Дзеркало тижня. – 2015. – № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gazeta.dt.ua/HEALTH/yak-viyti-iz-medichnogo-kotla-.html>.
5. Козаченко Ю.А. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец.12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Ю.А. Козаченко ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2016. – 20 с.
6. Логвиненко Б.О. Щодо аксіології медичного права / Б.О. Логвиненко // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2012. – № 2. – Ч. 1. – С. 98.
7. Стеценко В.Ю. Обов'язкове медичне страхування як крок до вирішення багатьох проблем української медицини: правові засади / В.Ю. Стеценко // Публічне право. – 2016. – № 3. – С. 48.
8. Роханський А.О. Реформування державної системи охорони здоров'я – цілі прозорі, шляхи не визначені / А.О. Роханський // Право на медичну допомогу в Україні – 2008. – Харківська правозахисна група. – Харків : Права людини, 2009. – 268 с.
9. Болотіна Н.Б. Медичне право як галузь права і навчальна дисципліна / Н.Б. Болотіна // Сучасне українське медичне право : Монографія / [За заг. ред. С.Г. Стеценка]. – К. : Атіка, 2010. – С. 24.

А н о т а ц і я

Логвиненко Б. О. Система охорони здоров'я України: правові засади регулювання у сучасний період. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу системи охорони здоров'я в Україні з позицій пошуку шляхів правового регулювання. Акцентовано увагу на проблематиці доступності медичної допомоги, захисту прав пацієнтів, запровадженні обов'язкового медичного страхування.

Ключові слова: охорона здоров'я, правові засади, права пацієнтів, доступність.

А н н о т а ц і я

Логвиненко Б. А. Система здравоохранения Украины: правовые основы регулирования в современный период. – Стаття.

Стаття посвящена аналізу системи здравоохранения в Украине с позиций поиска путей правового регулирования. Акцентировано внимание на проблематике доступности

медицинской помощи, защиты прав пациентов, введения обязательного медицинского страхования.

Ключевые слова: здравоохранение, правовые основы, права пациентов, доступность.

S u m m a r y

Logvinenko B. O. The health care system in Ukraine: legal basis of regulation in the modern period. – Article.

The article is devoted to analysis of the health care system in Ukraine in terms of finding ways of legal regulation. The attention is focused on issues of access to health care, protection of patients ' rights, introduce compulsory medical insurance.

Key words: health care, legal framework, patients ' rights, availability.