

О. Г. Рогова,
к.ю.н., доцент кафедри права
та законотворчого процесу ХарPI НАДУ

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ СТРАХУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ

Розглянуто правові засади державного управління у сфері впровадження страхування професійної відповідальності медичних працівників.

Ключові слова: правові засади, державне управління, страхування професійної відповідальності, захист прав пацієнтів, захист прав медичних працівників.

Роки існування незалежної Української держави відзначилися пошуками найбільш ефективних засобів та форм державного управління в усіх сферах життєдіяльності суспільства, у тому числі у сфері професійної медичної діяльності. У різні роки в центрі уваги громадськості опинялися проекти реформування первинної ланки медико-санітарної допомоги (запровадження загальної лікарської практики – сімейної медицини), нові підходи до фінансування вторинної медичної допомоги, запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, механізмів управління якістю медичної допомоги тощо. Але всі напрями реформ у сфері професійної медичної діяльності у першу чергу стикалися з проблемами адекватного правового забезпечення тих управлінських процесів та технологій, які було представлено як реформаторські. Тому для з'ясування ефективності державного управління у будь-якій сфері суспільних відносин необхідно визначитися щодо якості правового забезпечення такої сфери.

Різноманітні проблеми розвитку сучасної Української держави, пов'язані з актуальністю європейського вибору України, необхідністю подолання кризових явищ в економічному і суспільному житті, особливо рельєфно виявляються у тих сферах, де гарантії прав і свобод людини і громадянина поки що реалізовані не повністю. Однією з таких сфер залишається професійна медична діяльність, де головні суб'єкти медичних правовідносин (лікар і пацієнт) залишаються недостатньо захищеними за

допомогою правових приписів та правозастосовної практики. Важливу роль в системі гарантій професійної медичної діяльності (як для пацієнтів, так і для медичних працівників) відіграє страхування професійної відповідальності медичних працівників на випадок завдання шкоди життю чи здоров'ю пацієнтів. Гарантійно-забезпечувальний характер правовідносин щодо цього виду страхування вже оцінили у багатьох державах світу через переваги для всіх суб'єктів професійної медичної діяльності, пов'язані з його застосуванням: для лікарів це засіб забезпечення їх майнових інтересів; для пацієнтів – додаткова гарантія відшкодування шкоди, заподіяної життю чи здоров'ю, для організаторів та керівників закладів охорони здоров'я – технологія реальної економії бюджетних коштів (за рахунок яких відбувається відшкодування шкоди, завданої життю чи здоров'ю пацієнта у бюджетному закладі), що в умовах невисокої платоспроможності вказаних закладів не втрачає своєї актуальності. Тому, на нашу думку, аналіз ефективності державного управління у сфері професійної медичної діяльності, й безпосередньо – у сфері страхування професійної відповідальності медичних працівників, варто розпочинати з дослідження правового забезпечення вказаної сфери.

Державне управління у сфері страхування професійної відповідальності медичних працівників залишається мало дослідженою проблемою, оскільки в Україні відсутні нормативно-правові акти щодо досліджуваного виду страхування. Щоправда, деякий час тому для громадського обговорення було запропоновано проект Постанови Кабінету Міністрів України, який передбачав запровадження страхування професійної відповідальності медичних та фармацевтичних працівників [1]. На жаль, обговорення вказаного проекту акту Кабміну не здобуло логічного завершення у прийнятті такої постанови. Тому страхування професійної відповідальності медичних працівників залишається недостатньо вивченим з точки зору як теоретичних, так і практичних аспектів державного управління. Здебільшого в центрі уваги науковців сьогодні знаходяться проблеми та

перспективи запровадження в Україні загальнообов'язкового державного медичного соціального страхування. Дослідження окремих аспектів страхування професійної відповідальності здійснювали Л. Балашова, В. Бартош, А. Созінов та І. Шинкаренко, а його проблемні питання – Є. Жилінська, Є. Жилиєва, Р. Короткіх і Т. Тихомирова.

Необхідність запровадження в Україні страхування професійної відповідальності медичних працівників зумовлена, на нашу думку, такими чинниками:

1. Європейський вибір України передбачає дотримання відповідних європейських стандартів в найважливіших галузях, в т.ч. в сфері соціального захисту. Зокрема, ще в 1998 р. серед завдань “Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” визначалося досягнення загальноєвропейського рівня соціального забезпечення і захисту населення [2, с. 3]. Запровадження страхування професійної відповідальності медичних працівників можна розглядати не тільки в контексті створення ефективних гарантій професійної медичної діяльності, але й більш широко – в контексті соціальних зобов'язань української держави.

2. Поступовий перехід України до запровадження та використання механізмів управління якістю (в тому числі якістю медичної допомоги) передбачає створення органів та інституцій внутрішнього та зовнішнього контролю якості, постійного моніторингу якості. Фаховий контроль щодо якості медичної допомоги, що надається населенню України, відповідно до чинного законодавства України сьогодні можуть здійснювати чимало органів та інституцій. Але, на нашу думку, це не завжди означає реальність та ефективність надання медичної допомоги високої якості. Тому використання принципу “заподіювач шкоди платить” при створенні системи правового забезпечення страхування професійної відповідальності медичних працівників дозволить, з одного боку, наблизити органи контролю до процесів надання медичної допомоги та її надавачів, а з іншого боку, оптимізувати “управлінський ланцюг”, який пов'язує надавачів/заподіювачів

шкоди життю чи здоров'ю пацієнтів та самих пацієнтів/їх законних представників як одержувачів такого відшкодування.

3. Зростання обізнаності пацієнтів щодо правових можливостей, гарантованих законодавством України (у тому числі щодо можливостей відшкодування шкоди, завданої життю чи здоров'ю неправомірними діями медичних працівників).

4. Ускладнення медичних технологій, можливість та необхідність кваліфікації багатьох медичних технологій як джерел підвищеної небезпеки. Механізми відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки або внаслідок взаємодії кількох джерел підвищеної небезпеки регламентуються ст. 1187-1188 Цивільного кодексу України [3].

5. Відмова від патерналістської моделі державного регулювання відносин “медичний працівник – пацієнт” на користь використання партнерських відносин між вказаними суб'єктами медичної діяльності поступово приводить до усвідомлення необхідності запровадження гнучких управлінських механізмів, здатних відігравати роль гарантій для всієї професійної медичної діяльності та, водночас, для її учасників. Саме таке поліфункціональне призначення має страхування професійної відповідальності медичних працівників.

Вказані чинники обумовлюють актуальність запровадження досліджуваного виду страхування і визначають невирішену частину загальної проблеми – аналіз правових засад та передумов для запровадження зазначеного виду страхування, які вже існують у законодавстві України, місце страхування професійної відповідальності медичних працівників в системі правового забезпечення професійної медичної діяльності.

Завдання даного дослідження полягає в розгляді правових засад запровадження в Україні страхування професійної відповідальності медичних працівників.

Поняття “правове забезпечення управління” включає його нормативне регулювання і використання права як засобу управління стосовно конкретної

сфери практики. Воно розуміє під цим також сприяння пошуку шляхів удосконалення існуючих та створюваних нових правових норм, необхідних для виконання принципово нових завдань управління. Правове забезпечення управління можна визначити як створення та підтримку в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою упорядковуючого впливу всього арсеналу юридичних засобів [4, с. 587].

Правове забезпечення професійної медичної діяльності, на нашу думку, може бути охарактеризоване як система взаємопов'язаних елементів – юридичних засобів, якими виступають правові норми та правові інститути, які у своїй єдності створюють нову якість управлінського впливу на правовідносини, що виникають у сфері професійної медичної діяльності. У контексті вивчення правових засад запровадження страхування професійної відповідальності медичних працівників варто підкреслити, що вказані правові засади відіграють роль одного з елементів нормативної бази професійної медичної діяльності (як об'єкту управлінського впливу) і тому можуть розглядатися як юридичний засіб досягнення реальної упорядкованості системи управління.

Для визначення правової природи та особливостей страхування професійної відповідальності медичних працівників необхідно провести розмежування між страхуванням, перестраховуванням та співстрахуванням.

Ч. 1 ст. 352 Господарського кодексу України визначає страхування як діяльність спеціально уповноважених державних організацій та суб'єктів господарювання (страховиків), пов'язана з наданням страхових послуг юридичним особам або громадянам (страхувальникам) щодо захисту їх майнових інтересів у разі настання визначених законом чи договором страхування подій (страхових випадків), за рахунок грошових фондів, які формуються шляхом сплати страхувальниками страхових платежів. У ч. 3 цієї ж статті зазначається, що суб'єкти господарювання з метою страхового

захисту їх майнових інтересів можуть створювати товариства взаємного страхування в порядку і на умовах, визначених законодавством [5].

У ст. 1 Закону України “Про страхування” страхування характеризується як вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними особами та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів [6]. Відповідно до ст. 2 цього Закону, предметом безпосередньої діяльності страховика може бути лише страхування, перестраховування і фінансова діяльність, пов'язана з формуванням, розміщенням страхових резервів та їх управлінням.

Вказаний закон чітко визначає, що страховиками визнаються фінансові установи, які створені у формі акціонерних, повних, командитних товариств або товариств з додатковою відповідальністю згідно із Законом України “Про господарські товариства” з урахуванням особливостей, передбачених Законом “Про страхування”, а також одержали у встановленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності. Учасників страховика повинно бути не менше трьох. Водночас ст. 2 Закону “Про страхування” містить застереження, що юридичні особи, які не відповідають вимогам цієї статті, не можуть займатися страховою діяльністю. Підприємства, установи та організації не можуть стати страховиками шляхом внесення змін до статутних документів за умови, що вони попередньо займалися іншим видом діяльності, навіть у разі виконання положень цієї статті [6]. Тому можна зробити висновок, що створення фондів (товариств) страхування професійної відповідальності медичних працівників на підставі норм цього Закону є достатньо проблематичним з огляду на необхідність дотримання низки вимог: 1) фонди (товариства) повинні створюватися саме як фінансові установи, мати ліцензію на здійснення страхової діяльності; 2) фонди

(товариства) мають створюватися у встановленому для фінансових установ порядку, про що свідчить неможливість автоматичного набуття статусу страховика шляхом внесення змін до статутних документів.

З іншого боку, аналіз інших положень ЗУ “Про страхування” дозволяють говорити про можливість створення фондів (товариств) страхування професійної відповідальності медичних працівників на підставі ст. 11 і 12 Закону, які визначають особливості договорів співстрахування та, відповідно, перестрахування, зокрема:

“Предмет договору страхування може бути застрахований за одним договором страхування та за згодою страхувальника кількома страховиками (співстрахування). При цьому в договорі повинні міститися умови, що визначають права та обов'язки кожного страховика”.

“Перестрахування – страхування одним страховиком (цедентом, перестраховальником) на визначених договором умовах ризику виконання частини своїх обов'язків перед страхувальником у іншого страховика (перестраховика) резидента або нерезидента, який має статус страховика або перестраховика, згідно з законодавством країни, в якій він зареєстрований” [6].

На перший погляд, більш перспективною з точки зору створення товариств страхування професійної відповідальності медичних працівників видається ст. 13 ЗУ “Про страхування”, що передбачає створення об'єднань страховиків: “Страховики можуть утворювати спілки, асоціації та інші об'єднання для координації своєї діяльності, захисту інтересів своїх членів та здійснення спільних програм, якщо їх утворення не суперечить законодавству України”. Водночас у цитованій статті зазначається, що ці об'єднання не можуть займатися страховою діяльністю [6].

Нарешті, відповідно до ст. 14 Закону, фізичні та юридичні особи з метою страхового захисту своїх майнових інтересів можуть створювати товариства взаємного страхування в порядку і на умовах, визначених законодавством України [6]. Необхідно зазначити, що законодавство

передбачає можливість посередницької діяльності у сфері страхування: посередницька діяльність страхових та перестрахових брокерів у страхуванні та перестрахованні здійснюється як виключний вид діяльності і може включати консультування, експертно-інформаційні послуги, роботу, пов'язану з підготовкою, укладанням та виконанням (супроводом) договорів страхування (перестраховання), в тому числі щодо врегулювання збитків у частині одержання та перерахування страхових платежів, страхових виплат та страхових відшкодувань за угодою відповідно із страхувальником або перестраховальником, інші посередницькі послуги у страхуванні та перестрахованні (ст. 15) [6].

Як зазначається у Зеленій книзі 2010 р. “Консультації щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні”, яку було розроблено відповідно до наказу Національного банку України “Про створення робочої групи з питань підготовки Зеленої книги щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні” від 17 листопада 2009 р. № 166 та оприлюднено з метою започаткування публічних дискусій, на даний час в Україні не використовуються єдині принципи (підходи) щодо нагляду за фінансовими установами; на сьогодні нормативи щодо діяльності банків є значно вищими, ніж для кредитних спілок (зокрема вимоги до капіталу). Для кредитних спілок капітал повинен бути не менше 10 % від суми загальних зобов'язань, що становить у середньому по Україні близько 250 тис. грн, тоді як відповідно до ст. 31 Закону України “Про банки і банківську діяльність”, мінімальний розмір статутного капіталу на момент реєстрації банку не може бути менше 10 млн євро. Це зумовлює перехід фінансового бізнесу від банківського сектора до сектора кредитних спілок, який має менш жорсткі норми регулювання, що дозволяє їм брати на себе більші ризики, спричиняючи їх нестабільність [7]. Тому зростання ролі кредитних спілок у механізмах забезпечення різноманітних ризиків дозволяє ставити питання щодо можливості та доцільності створення товариств страхування

професійної відповідальності медичних працівників у формі кредитних спілок.

Закон України “Про кредитні спілки” від 20 грудня 2001 р. № 2908-III (в редакції від 27.07.2010 р.) (далі – ЗУ № 2908-III) визначає кредитну спілку як неприбуткову організацію, засновану фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки. Кредитна спілка є фінансовою установою, виключним видом діяльності якої є надання фінансових послуг, передбачених ЗУ № 2908-III (ст. 1) [8]. Аналіз положень ст. 3 ЗУ № 2908-III дозволяє визначити правовий статус кредитної спілки, зокрема:

– Кредитна спілка є юридичною особою (з моменту її державної реєстрації), має самостійний баланс, банківські рахунки, які відкриває і використовує згідно із законодавством у самостійно обраних банківських установах, а також печатку, штамп та бланки із своїм найменуванням, власну символіку.

– Кредитна спілка може укладати від свого імені договори та інші угоди, які не суперечать ЗУ № 2908-III, іншим нормативно-правовим актам та статуту кредитної спілки, набувати майнові та немайнові права, мати обов'язки, що випливають із законодавства України та укладених кредитною спілкою угод, бути позивачем і відповідачем у судах.

– Кредитна спілка не може бути засновником, співзасновником або учасником суб'єкта (суб'єктів) підприємницької діяльності, крім місцевого кооперативного банку, як на території України, так і за її межами. Кредитна спілка може бути засновником (учасником) юридичної особи, що здійснює збір, оброблення, зберігання, захист та використання інформації про юридичну або фізичну особу щодо виконання нею кредитного правочину.

– Кредитна спілка діє на основі самофінансування, несе відповідальність за наслідки своєї діяльності та виконання зобов'язань перед своїми членами, партнерами, державним та місцевими бюджетами.

– Кредитна спілка несе відповідальність за своїми зобов'язаннями у межах вартості майна, яке належить їй на праві власності.

Основними принципами діяльності кредитної спілки є: добровільність вступу та свобода виходу з кредитної спілки; рівноправність членів кредитної спілки; самоврядування (спілка створюється і діє на підставі рішення установчих зборів, статуту спілки); гласності. Важливо зазначити, що закон вимагає державної реєстрації (спеціально уповноваженим органом виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг) та ліцензування окремих видів діяльності кредитної спілки (ст. 8 ЗУ “Про кредитні спілки”) [8].

Як зазначається у інформації, що міститься на Інтернет-сторінці Кредитних спілок України, кредитна спілка за своєю природою є не лише ефективним механізмом взаємокредитування своїх членів, але й громадською організацією. Тому спілка за рішенням Загальних зборів чи органів управління може надавати організаційну та фінансову підтримку для реалізації різноманітних громадських ініціатив та гуманітарних програм в інтересах своїх членів, а також здійснювати благодійницьку діяльність та соціальні проекти для дітей, інвалідів та інших найменш соціально захищених категорій населення [9].

Серед елементів системи правового забезпечення професійної медичної діяльності найважливішу роль відіграють правові норми та правові інститути, що визначають гарантії професійної медичної діяльності. Управлінський вплив правового інституту страхування професійної відповідальності медичних працівників визначається його місцем та роллю в системі гарантій професійної медичної діяльності, зокрема, страхування професійної відповідальності медичних працівників є водночас засобом забезпечення їх майнових інтересів, додатковою гарантією відшкодування

шкоди, заподіяної життю чи здоров'ю пацієнтів, технологією реальної економії бюджетних коштів та збереження ділової репутації і професійного іміджу закладів охорони здоров'я – для організаторів та керівників зазначених закладів.

Проаналізовані положення Господарського кодексу України, законів України “Про страхування”, “Про кредитні спілки” дозволяють стверджувати, що в чинному законодавстві України існують правові норми, що можуть слугувати підґрунтям розробки та прийняття правових актів щодо запровадження страхування професійної відповідальності медичних працівників. Співвідношення досліджуваного правового інституту з іншими гарантіями професійної медичної діяльності визначає спрямованість подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Переліку осіб, діяльність яких може заподіяти шкоду третім особам, порядку і правил проведення обов'язкового страхування професійної відповідальності медичних і фармацевтичних працівників, діяльність яких може заподіяти шкоду третім особам : проект постанови Кабінету Міністрів України. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua/ua/main/docs/?docID=11961>.
2. *Бондаренко Ю. М.* Державне управління соціальним захистом населення в умовах європейської інтеграції України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 – “Механізми державного управління” / Ю. М. Бондаренко. – Запоріжжя, 2008. – 23 с.
3. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV// ВВР України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356 (з наступними змінами).
4. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с. – Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1136_page_181.html.
5. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (в редакції від 02.10.2010 р.). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15>.
6. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 р. № 85/96-ВР (з наст. змінами). – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=85%2F96-%E2%F0>.
7. Консультації щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні : Зелена книга НБУ. – К., 2010. – Режим доступу : http://www.bank.gov.ua/Publication/others/zelena_kniga.pdf.
8. Про кредитні спілки : Закон України від 20.12.2001 р. № 2908-III (в редакції від 27.07.2010 р.). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2908-14>.
9. Що таке кредитна спілка? // Кредитні спілки України. – Режим доступу : <http://www.ukrcu.kiev.ua/>

Rogova O. G. Legal basis of introduction of the malpractice insurance of medical workers.

This article investigates the legal basis of state administration for introduction of Healthcare workers professional liability insurance in Ukraine.

Key words: legal basis, state administration, malpractice insurance (*personal liability insurance*), patient rights protection, medical workers protection.

Rogova E. G. Правовые основы введения страхования профессиональной ответственности медицинских работников.

Рассмотрены правовые основы государственного управления в сфере введения страхования профессиональной ответственности медицинских работников.

Ключевые слова: правовые основы, государственное управление, страхование профессиональной ответственности, защита прав пациентов, защита прав медицинских работников.