

УДК 351.074:614.02

А. Король

СУЧАСНІ НАПРЯМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ЕКСТРЕНОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ

Проаналізовано національну політику держави щодо функціонування системи екстреної медичної допомоги, зокрема її підсистеми – санітарної авіації. Розглянуто досвід різних регіонів України щодо відродження системи надання екстреної медичної допомоги засобами санітарної авіації. Досліджено також підходи до вирішення цієї проблеми з боку державних органів, громадянського суспільства, комерційних структур. Виокремлено існуючі юридичні колізії у правовому механізмі державного управління національною системою охорони здоров'я і запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: екстрена медична допомога, державне управління, правовий механізм державного управління, санітарна авіація, Україна, HEMS.

На сьогодні Україна перебуває у процесі реформування національної системи охорони здоров'я. Підсистема екстреної медичної допомоги є важливим компонентом цієї системи. Її особливістю є первинний медичний контакт із особою, хто потребує надання невідкладної медичної допомоги у критичний для пацієнта стан. Час із моменту настання стану, загрозливого для життя пацієнта до моменту надання медичної допомоги є одним з основних чинників його виживання. Надання екстреної медичної допомоги лише засобами наземного транспорту є недостатнім. Будь-яка зі світових моделей екстреної медичної допомоги передбачає застосування санітарної авіації, переважно з використанням гелікоптерів (HEMS – Helicopter Emergency Medical Service).

Президент України, П. Порошенко, виступаючи на Карпатському форумі регіонального розвитку “Можливості розвитку гірських територій в умовах реформи децентралізації” (31.05 – 01.06.2018 р., Івано-Франківська обл., м. Яремче), наголосив на важливості ідеї відродження санітарної авіації. Також він повідомив, що передасть свої пропозиції уряду щодо відродження санітарної авіації [1].

Метою статті є дослідження сучасної політики держави у сфері забезпечення надання екстреної медичної допомоги.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Загальні питання державного управління охороною здоров'я були предметом наукових досліджень таких українських учених: В. Агаркова, М. Білинської, Ю. Вороненка, О. Галацана, Б. Герасимчука, В. Гиріна, З. Гладуна, Р. Грицька, Л. Жаліло, В. Загородного, Б. Криштопи, Б. Лемішка, В. Лехан, В. Москаленка, З. Надюка, Н. Нижник, Л. Пирога, В. Пономаренка, Я. Радиша, І. Солоненка, А. Степаненко, А. Уваренка та інших.

Національна політика щодо забезпечення надання екстреної медичної допомоги ще не була предметом детального дослідження в Україні, що й зумовило потребу його здійснення.

Прем'єр-міністр України, В. Гройсман, на засіданні Кабінету Міністрів України заявив, що до кінця цього (2018) року у нашій державі почне працювати

екстрена медична авіація. Нагадаємо, що на сьогодні ще немає державної програми розвитку санавіації.

У 2010 р. був виданий Указ Президента України “Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку” № 895/2010, який передбачав сприяння держави у реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку, зокрема у напрямі “Нова якість життя” (зокрема проекти, спрямовані на вирішення проблеми поліпшення медичного обслуговування) [2].

Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)” № 1256 від 08.12.2010 р. був затверджений цей перелік проектів, серед яких у пріоритетному напрямі “Нова якість життя” був національний проект “Вчасна допомога” – утворення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб із використанням сучасних GPS-технологій для зменшення часу прибуття бригад швидкої медичної допомоги до пацієнта [3]. Вже 28 грудня 2016 р. іншою постановою цей перелік був визнаний недійсним [4]. Також втратила чинність Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти)” № 1255 від 08.12.2010 р. [5].

Ще раніше – у 2014 р. Кабінет Міністрів України видав Постанову “Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України” від 05.03.2014 р. № 71 [6], якою достроково припинив виконання державних цільових програм, зокрема і реалізацію національного проекту “Вчасна допомога”. Проте до сьогодні є чинним вищезазначений Указ Президента України № 895/2010, згідно з яким Кабінету Міністрів України регламентується підпунктом 1.4: “...передбачати під час розроблення проекту закону про державний бюджет України на наступні роки видатки на реалізацію проектів із пріоритетних напрямів”, а прем’єр-міністрові України регламентується доповідати про хід виконання цього Указу щомісячно. Це створює юридичну колізію, оскільки вищевказані проекти є достроково припиненими, а отже є потреба у припиненні чинності цього указу Президента. Також потребує визнання такою, що втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо створення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб з використанням сучасних GPS-технологій” № 943 від 03.10.2012 р. [7].

У рамках загальнонаціональної програми “Вчасна допомога” було закуплено обладнання для диспетчерських підрозділів у Вінницькій і Полтавській областях за бюджетні кошти. Для інших пілотних регіонів (Дніпропетровська, Львівська, Харківська області) таке обладнання було закуплене за кошти вже обласних бюджетів. Ця програма повинна була бути впроваджена Державним агентством з інвестицій та управління національними проектами. Це агентство проводило свою діяльність із 2011 р. до 2014 р. [8, 9]. На сьогодні функції цього агентства виконує Міністерство економічного розвитку і торгівлі [10].

Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням “Деякі питання створення системи центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф” № 203-р від 25.03.2013 р. затвердив План заходів щодо створення центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Зокрема, цим планом було передбачено

забезпечити в межах бюджетних призначень придбання сучасного обладнання, зокрема комп'ютерної техніки, загальносистемних програмно-апаратних комплексів, телекомунікаційного та каналоутворювального обладнання, засобів зв'язку та інформатизації; розроблення функціонального і спеціального програмного та інформаційно-телекомунікаційного забезпечення; введення в експлуатацію системи єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб центрів; організацію на базі центрів, утворених у Донецькій, Дніпропетровській областях та м. Києві, курсів для навчання персоналу оперативно-диспетчерських служб центрів [11]. На жаль, фінансування цих проєктів було припинено внаслідок окупації Автономної Республіки Крим і територій Донецької і Луганської областей Російською Федерацією.

У 2013 р. була відроджена програма надання екстреної медичної допомоги силами санавіації у Вінницькій області. Ця програма фінансувалася за кошти обласного бюджету (у 2013 р. – 1,1 млн грн) [12]. Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку застосування авіаційних, водних, автомобільних спеціальних санітарних транспортних засобів” № 1218 від 21.11.2012 р. дозволено використовувати транспорт підприємств у санавіації [13]. Власне у Вінницькій області саме два санітарні борти були орендовані у підприємства “Мотор-Січ”.

Під час виконання цього пілотного проєкту у Вінницькій області було створено 4 станції швидкої медичної допомоги згідно з критичними радіусами; створено додаткові бригади (41,25), пункти швидкої медичної допомоги (57); посад лікарів (52,8), посад середнього медичного персоналу (633,4) із розміщенням відповідно до задоволення вчасного прибуття; отримано 59 одиниць санітарного транспорту [14]. Також створено Вінницький обласний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф із централізованою оперативно-диспетчерською службою, відділами медицини катастроф, санітарної авіації, телемедицини, консультативної допомоги, який став основною установою і розпорядником коштів системи екстреної медичної допомоги.

Результатом впровадження запропонованих параметрів моделі в процесі реформування галузі у Вінницькій області стало зменшення часу прибуття бригад швидкої медичної допомоги на 16,8%, затримки надання лікарської допомоги – на 22,0%, часу прибуття лікаря-консультанта – на 24,3%, скарг населення на діяльність системи швидкої медичної допомоги – на 12,7%, ускладнень внаслідок ЕП – на 7,1%, летальності – на 3,9%, рівня невідкладної госпіталізації – на 3,2% [15].

Як вже було зазначено вище, Президент України наголосив на важливості відродження санавіації у державі. Зокрема, він висловив своє бачення формування матеріально-технічної бази системи. Згідно із його словами [16], авіаційний парк санітарної авіації України може бути сформований за рахунок купівлі гелікоптерів за кордоном, або використанням тих, котрі повернуться в Україну після використання у миротворчих місії. Зокрема, згідно з даними прес-служби Генерального штабу Збройних сил України, у 2018 р. заплановано участь 448 військовослужбовців у 9 міжнародних операціях із підтримання миру і безпеки у місіях ООН у Конго, Ліберії, Південному Судані, Косово, Кіпрі, операції НАТО “СДК” у Косово, тренувально-дорадчій місії НАТО “Рішуча підтримка” в Ісламській Республіці Афганістан та спільних миротворчих силах у зоні безпеки Придністровського регіону Республіки Молдова [17]. Зокрема, у Демократичній Республіці Конго перебуває 18 окремих вертолітний загін Збройних сил України, у

складі якого є 4 гелікоптери Мі-24 і 4 гелікоптери Мі-28МТ. У Республіці Ліберія свою миротворчу діяльність здійснює 56-й окремий вертолітний загін Збройних сил України, у складі якого є 8 гелікоптерів Мі-8 і 4 гелікоптери Мі-24.

Як видно із вищенаведених фактів, забезпечити кожен регіон України гелікоптерами для санітарної авіації є проблематично. Іншим механізмом є здійснення закупівлі необхідної техніки. Про намір закупити гелікоптери для запровадження в Україні рятувально-пошукової та рятувально-екстреної системи із залученням санітарної авіації наприкінці минулого 2017 р. заявив прем'єр-міністр України В. Гройсман, зокрема були проведені попередні перемовини з Airbus і Eurocopter [18]. 23 березня 2018 р. відбулося підписання Заяви про наміри щодо розвитку двостороннього співробітництва між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством Європи і закордонних справ Франції, а 14 липня 2018 р. відбулося підписання власне угоди, в рамках якої вертолітний парк Національної поліції, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби та Національної гвардії мають поповнити 55 гелікоптерів "Airbus Helicopters". 24 із них надійдуть у підрозділи Державної прикордонної служби [19]. Треба зазначити, що з початку російської агресії, авіація Держприкордонслужби здійснила 53 санітарних рейси, евакуювавши понад 250 поранених військовослужбовців.

У переліку державних органів, які отримують гелікоптери, немає МОЗ України. Нагадаємо, що Державна служба надзвичайних ситуацій здійснює ліквідацію медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам [20]. Це означає, що надання екстреної допомоги засобами санавіації ДСНС можливе лише у випадку надзвичайної ситуації, а не у випадку поодинокого захворювання чи стану потерпілого.

Доречно нагадати, що 29 квітня 2016 р. (до 30-річчя аварії на Чорнобильській АЕС) на території ДП "Завод 410 ЦА" відбулася презентація відремонтованої та модернізованої авіаційної техніки медико-санітарного призначення. Зокрема, на презентації були представлені відремонтовані та дообладнані на ДП "Завод 410 ЦА" санітарно-евакуаційні літак Ан-26, що належить Державній службі України з надзвичайних ситуацій, гелікоптер Мі-8МСБ та літак Ан-26, що належить Міністерству оборони України [21]. Доцільно виокремити гелікоптери, представлені АТ "Мотор-січ" – Мі-8МСБ і Мі-2МСБ. Ці гелікоптери є українського виробництва, що дає змогу не залежати від іноземних постачальників і мати кращі фінансові пропозиції на техніку цієї категорії. Ці гелікоптери також обладнані сертифікованим сучасним пілотажно-навігаційним комплексом, що дає змогу виконувати рейси міжнародними повітряними лініями згідно норм ІКАО по всій території Європейського Союзу.

У деяких регіонах України вже є спроби відродження санавіації. У розпорядженні харківської волонтерської організації є 6 літаків [22]. Переважно виконуються польоти у ті райони Харківської області, до яких відстань є понад 100 км. Із 2014 р. вже було здійснено вже понад 30 "медичних" польотів. Усі польоти здійснюються льотчиками-волонтерами на безоплатній основі. Основною проблемою є відсутність посадочно-злітних смуг у регіонах області.

Іншим прикладом, на противагу вищезгаданому – комерційним є проект медичної компанії "ДнепрМедікалТранспортАсістанс", яка пропонує медичне авіатранспортування хворого "повітряною швидкою допомогою" – аероамбулансом.

У розпорядженні цієї компанії є приватний літак, який обладнаний всім необхідним медичним обладнанням, котре дає змогу забезпечувати комплекс реанімаційний заходів під час перельоту і стежити за станом всіх життєвоважливих систем і органів хворого [23].

Висновки

У статті проаналізована національна політика держави щодо функціонування системи екстреної медичної допомоги, зокрема її підсистеми – санітарної авіації. Розглянуто досвід різних регіонів України щодо відродження системи надання екстреної медичної допомоги засобами санітарної авіації. Досліджено також підходи до вирішення цієї проблеми з боку державних органів, громадянського суспільства, комерційних структур.

Проведений у дослідженні аналіз функціонування правового механізму державного управління екстреною медичною допомогою вказав на існування певних юридичних колізій у цій сфері, що потребують виправлень. Зокрема є потреба у припиненні чинності Указу Президента України “Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку” № 895/2010, Указу Президента України №583/2011 “Про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України” і Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо створення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб з використанням сучасних GPS-технологій” № 943 від 03.10.2012 р., оскільки іншими нормативно-правовими актами припинено дію первинних проектів.

Напрямами подальших досліджень можуть стати вивчення кращих зарубіжних практик функціонування систем HEMS, розробка державної програми відродження цивільної санітарної авіації, нормативів, положень, стандартів щодо її функціонування. Окремим питанням є взаємоінтеграція системи цивільної санітарної авіації з мілітаризованими державними структурами.

Список використаної літератури

1. Порошенко виступив за відновлення санітарної авіації в Україні. URL : <https://ua.interfax.com.ua/news/pharmacy/509047.html>.
2. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку : Указ Президента України № 895/2010 від 08.09.2010 р. // Офіційний вісник України. 2010. № 26. С. 15. Ст. 873.
3. Про затвердження переліку проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти) : Постанова Кабінету Міністрів України № 1256 від 08.12.2010 р. // Офіційний вісник України. 2011. № 3. С. 82. Ст. 177.
4. Про внесення змін до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1011 від 28.12.2016 р. // Офіційний вісник України. 2017. № 4. С. 377. Ст. 118.
5. Про затвердження Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти) : Постанова Кабінету Міністрів України № 1255 від 08.12.2010 р. // Офіційний вісник України. 2011. № 3. С. 80. Ст. 176.

6. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 71 від 05.03.2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 24. С. 47. Ст. 737.

7. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо створення єдиних регіональних оперативно-диспетчерських служб з використанням сучасних GPS-технологій : Постанова Кабінету Міністрів України № 943 від 03.10.2012 р. // Офіційний вісник України. 2012. № 78. С. 72. Ст. 3169.

8. Про державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України : Указ Президента України № 583/2011 від 12.05.2011 р. // Офіційний вісник України. 2011. № 39. С. 99. Ст. 1593.

9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10.09.2014 р. // Офіційний вісник України. 2014. № 74. С. 57. Ст. 2105.

10. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1079-р від 13.10.2015 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 83. С. 123. Ст. 2764.

11. Деякі питання створення системи центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 203-р від 25.03.2013 р. // Офіційний вісник України. 2013. № 27. С. 62. Ст. 927.

12. Без санавіації, але з планшетами: Як еволюціонує служба “103” на Вінничині. URL : <https://vn.depo.ua/ukr/vn/planshet-internet-ta-telemetriya-05102016201300>.

13. Про затвердження Порядку застосування авіаційних, водних, автомобільних спеціальних санітарних транспортних засобів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1218 від 21.11.2012 р. // Офіційний вісник України. 2013. № 4. С. 7. Ст. 107.

14. Реформування галузі охорони здоров'я. Вінницька, Донецька, Дніпропетровська, Одеська, Полтавська області, м. Київ: результати, проблеми, шляхи вирішення. К. : МОЗ України ; ДУ “УІСД МОЗ України”, 2014. С. 11.

15. Там само. С. 11.

16. Порошенко виступив за відновлення санітарної авіації в Україні. URL : <https://ua.interfax.com.ua/news/pharmacy/509047.html>.

17. У Генштабі розповіли, куди збираються відправити миротворців. URL : <https://www.slovoidilo.ua/2017/10/04/novyna/bezpeka/henshtabi-rozpovily-kudy-zbyrayutsya-vidpravty-myrotvoreziv>.

18. Гройсман розповів про плани створити в Україні рятувально-пошукову систему із санітарною авіацією. URL : <http://gordonua.com/ukr/news/society/grojsman-rozpoviv-pro-plani-stvoriti-v-ukrajini-rjatuvalno-poshukovu-sistemu-z-sanitarnuju-aviatsijuju-224657.html>.

19. Прикордонники отримують 24 гелікоптери “Airbus Helicopters” / Інформаційне агентство “Оборонно-промисловий кур’єр” від 17.04.2018 р. URL : <http://opk.com.ua>.

20. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України № 1052 від 16.12.2015 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 102. С. 40. Ст. 3514.

21. “Небесні янголи” поспішають на допомогу. URL : <https://defence-ua.com/index.php/statti/939-nebesni-yanholy-pospishayut-na-dopomohu>.

22. За пацієнтом на крилах. У Харківській області презентували проєкт цивільної санітарної авіації. URL : <http://visti.news/za-patsiyentom-na-krilah-u-harkivskij-oblasti-prezentovali-proekt-tsilnoyi-sanitarnoyi-aviatsiyi>.

23. Аероамбуланс. URL : <http://uk.dneprmedical.com.ua/aeroambulance>.

A. Korol

MODERN DIRECTIONS OF STATE NATIONAL POLICY FOR EMERGENCY MEDICAL SERVICES

The article analyzes the state national policy concerning the functioning of the emergency health care system, in particular its subsystem - sanitary aviation. The experience of different regions of Ukraine regarding the revival of emergency health care system by means of sanitary aviation is considered. The approaches to solve this problem by state authorities, civil society and commercial structures are also explored. The existing legal conflicts in the legal mechanism of public administration by the national health care system are identified and the ways of their solution are suggested.

Key words: emergency medical services, public administration, legal mechanism of public administration, sanitary aviation, Ukraine, HEMS.