

Я. А. АРКАТОВ,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку НАПрН України

## УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОСИН ІЗ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ

Статтю присвячено вдосконаленню регулювання відносин у сфері охорони здоров'я, дослідженню перспектив правового регулювання відносин із загальнообов'язкового державного медичного страхування в Україні.

**Ключові слова:** загальнообов'язкове державне медичне страхування, правовідносини, реформи, медичні послуги.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку суспільства в Україні надзвичайної популярності набула проблема регулювання відносин у сфері охорони здоров'я.

**Метою** написання цієї статті є вивчення особливостей регулювання сфери охорони здоров'я в Україні та визначення основних напрямів державної політики у зазначеній галузі.

**Виклад основного матеріалу.** Закон України «Про основи національної безпеки України» [1] у ст. 7 визначив такі основні реальні й потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в соціальній сфері: а) невідповідність програм реформування економіки країни й результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; б) неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності й збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; в) криза системи охорони здоров'я й соціального захисту населення і, як наслідок, – небезпечне погіршення стану здоров'я населення; г) поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; д) загострення демографічної кризи.

Згідно зі ст. 5 Основ законодавства України про охорону здоров'я державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи і громадяни зобов'язані: а) забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, б) не завдавати шкоди здоров'ю населення й окремих осіб, в) у межах своєї компетенції надавати допомогу хворим, інвалідам і потерпілим

від нещасних випадків, г) сприяти працівникам органів і закладів охорони здоров'я в їх діяльності, а також д) виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я. Для ілюстрації важливості неухильного дотримання принципу «охорона здоров'я – загальний обов'язок суспільства й держави» звернімося до прикладу із судової практики.

У листопаді 2006 р. прокурор Мелітопольського району звернувся до суду з позовом до Мелітопольської районної ради про визнання п. 2.1 рішення сесії цієї ради «Про стан та заходи щодо поліпшення медичного обслуговування населення району» від 24 березня 2005 р. незаконними. Пунктом 2.1 резолютивної частини вказаного рішення встановлено: «Головному лікарю А. переглянути ліжковий фонд відділення до 30 ліжок кожне, а неврологічне – до 20 ліжок за рахунок ліжок гінекологічного відділення».

Мелітопольський міськрайонний суд Запорізької області посилався на те, що ч. 2 ст. 49 Конституції України передбачено, що держава створює умови для ефективного й доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно: існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Статтею 5 Основ законодавства України про охорону здоров'я передбачено, що заклад охорони здоров'я здійснює свою діяльність на підставі статуту, затвердженого власником або уповноваженим ним органом. Відповідно до розд. 6 Статуту Мелітопольської центральної

районної лікарні, затвердженого рішенням сесії Мелітопольської районної ради 31 серпня 2001 р. й зареєстрованого розпорядженням голови Мелітопольської райдержадміністрації 4 жовтня 2001 р. за № 570, орган управління, яким є Мелітопольська районна рада, не має права втручатися в діяльність лікарні й головного лікаря. Установлено, що на час прийняття радою вказаного рішення в Мелітопольській ЦРЛ гінекологічне відділення складалося з 25 ліжок. Згідно з Орієнтовними нормативами потреб у стаціонарній медичній допомозі дітям, вагітним жінкам, роділлям, породіллям і гінекологічним хворим, затвердженими наказом Міністерства охорони здоров'я України № 74 від 24 березня 1998 р., кількість ліжок для надання гінекологічної допомоги на 10 тис. населення має складати 4,5 ліжок. Виходячи з чисельності населення Мелітопольського району ця цифра складає 25 ліжок. Отже, в результаті збільшення ліжок інших відділень за рахунок гінекологічного, їх кількість буде зменшена в порушення вказаних нормативів. Крім того, ст. 42 Конституції України передбачено, що кожен має право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом. Таким чином, п. 2.1 рішення Мелітопольської районної ради суперечить вимогам Конституції, законів України й підзаконних актів [2].

Основними принципами охорони здоров'я в Україні є:

- визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства й держави, одним із головних чинників виживання й розвитку народу України;
- дотримання прав та свобод людини і громадянина у сфері охорони здоров'я й забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;
- гуманістична спрямованість, забезпечення пріоритету загальнолюдських цінностей над класовими, національними, груповими або індивідуальними інтересами, підвищений медико-соціальний захист найбільш вразливих верств населення;
- рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної допомоги та інших послуг у царині охорони здоров'я;
- відповідність завданням і рівню соціально-економічного й культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна й фінансова забезпеченість;
- орієнтація на сучасні стандарти здоров'я й медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій і досягнень зі світовим досвідом у сфері охорони здоров'я;

– попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний і медичний підхід до охорони здоров'я;

– багатоукладність економіки охорони здоров'я, багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва й конкуренції;

– децентралізація державного управління, розвиток самоврядування закладів і самостійності працівників охорони здоров'я на правових і договірних засадах.

Учасники парламентських слухань «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні», що відбулися 20 травня 2009 р. [3], відзначили, що здоров'я населення України характеризується критично низьким рівнем. Показники смертності населення у 2–4 рази перевищують аналогічні показники у країнах Європейського Союзу. Україна має найвищий у Європі рівень депопуляції населення. Темпи поглиблення демографічної кризи загрожують національній безпеці держави. На здоров'я й відтворення населення негативно впливають забруднення навколишнього природного середовища, наслідки Чорнобильської катастрофи, погіршення умов життя, поширення таких соціально небезпечних захворювань, як туберкульоз і СНІД, наркоманія й алкоголізм. Усе це зумовлює зростання потреб у медичній допомозі, що за умов обмеженого фінансування цієї галузі зменшує можливості системи охорони здоров'я в забезпеченні населення якісними медичними послугами. За останні 15 років рівень фінансування цієї системи не піднімався вище 3,4% обсягу ВВП (за мінімальної потреби у 5%). Водночас у європейських країнах цей показник перевищує 10%.

Зазначені проблеми охорони здоров'я залишаються і продовжують поглиблюватися в умовах економічної кризи. Державне фінансування охорони здоров'я у 2009 р. в розрахунку на душу населення становило 90 дол. США, що в 60 разів менше порівняно із США, у 30–40 разів менше, ніж у країнах Європейського Союзу, й у 7–12 разів менше, ніж у найближчих сусідів України – Молдови, Білорусі, Росії й Польщі. В умовах гострої нестачі бюджетних коштів дедалі більша частка медичної допомоги стає платною, що негативно позначається на її доступності. Особливо страждають найуразливіші категорії населення – діти, люди похилого віку, інваліди, хронічно хворі. Поряд з недостатнім і несталим фінансуванням спостерігається неефективне й нераціональне вико-

ристання фінансових і матеріально-технічних ресурсів. Залишається невирішеним питання підвищення оплати праці медичних працівників. Незважаючи на політику уряду щодо поетапного підвищення посадових окладів працівникам бюджетної сфери, рівень заробітної плати в галузі охорони здоров'я залишається на передостанньому місці серед інших сфер економіки.

При цьому позитивних зрушень у питанні охорони здоров'я населення можна досягти тільки через системну реформу й комплексний, законодавчо врегульований перехід на модель бюджетно-страхової медицини, яка має включати: а) збільшення бюджетного фінансування медичної галузі; б) забезпечення збалансованості обсягів державних гарантій надання населенню безоплатної медичної допомоги з фінансовими можливостями держави; в) запровадження загальнообов'язкового державного медичного страхування; г) координацію діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування й суб'єктів медичного страхування; д) підвищення ефективності використання всіх фінансових ресурсів; е) забезпечення господарської самостійності медичних закладів і перехід до прогресивних форм їх господарювання; є) підвищення рівня оплати праці та соціального захисту медичних працівників.

Конституційний Суд України ще в 1998 р. в Рішенні по справі про платні медичні послуги вказав, що вихід із критичної ситуації, що склалася з бюджетним фінансуванням охорони здоров'я, полягає не в запровадженні практично необмеженого переліку платних медичних послуг, а в зміні відповідно до Основного Закону країни концептуальних підходів до вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням конституційного права на медичну допомогу, – в розробленні, затвердженні і втіленні в життя відповідних загальнодержавних програм, у яких було б чітко визначено гарантований державою (у тому числі державним фінансуванням) обсяг безоплатної медичної допомоги всім громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я, в запровадженні медичного страхування та ін. «Умови запровадження медичного страхування, в тому числі державного, мають бути визначені законом», – робить висновок вищий орган конституційного правосуддя в Рішенні по справі про безоплатну медичну допомогу у 2002 р. [4].

За допомогою такого інструменту, як закон, держава, здійснюючи реформи, впливає на створення нових соціальних відносин, регулює нові

царини суспільного життя, забезпечує організацію і функціонування державного й суспільного механізму, гарантує права і свободи людини, народу, справедливість, особливо в умовах формування ринкової економіки й нових політичних структур. Є. А. Лук'янова доходить висновку, що відносини, що підлягають регламентації законом, повинні оцінюватися за 3-ма критеріями – особливої значимості, типовості і стійкості. Такий потрібний підхід найповніше відображає специфіку і всебічно визначає особливості об'єкта законодавчого регулювання [5].

Початком реформ у системі охорони здоров'я України має стати розроблення і прийняття Верховною Радою України Закону «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування». Є й інше бачення відповідної перспективи, яке полягає у тому, що запровадження медичного страхування породить чимало проблем, серед яких численні матеріальні, часові й кадрові [6], а також посилення податкового тиску на виробника [7].

Категорично заперечуємо цю точку зору і вважаємо, що прийняття вказаного Закону дозволить а) здійснити демонополізацію й децентралізацію управління системою охорони здоров'я, б) покращити доступ громадян до медичної допомоги, в) підвищити якість медичних послуг, г) створити умови для цільового й раціонального їх фінансування, а також д) захистити права й інтереси застрахованих осіб при отриманні медичних послуг.

Відмітимо, що спроби опрацювання спеціальних законів, присвячених медичному страхуванню, здійснювалися в державі неодноразово. Однак погодимося з тими вченими, які вважають, що потрібно припинити зайві дискусії й перейти нарешті до реальних, цілеспрямованих і наполегливих дій щодо поетапного впровадження медичного страхування в Україні [8]. Усі дії в цьому напрямі мають бути виважені. Необхідно ретельно вивчити зарубіжний досвід у сфері медичного страхування, щоб уникнути недоліків при нормотворенні й запозичити лише ті позитивні моменти, які якнайкраще зможуть бути адаптовані в Україні й відповідати її реаліям. Для досягнення належного результату потрібно поставити собі основні цілі – людину, її права й інтереси, і, враховуючи матеріали наукових досліджень і практичний досвід, розробити таку програму реформування системи охорони здоров'я, яка б була ефективною й дієвою в нашій державі.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування» повинен визначити соці-

альні, економічні, правові й організаційні заходи, спрямовані на компенсацію або мінімізацію наслідків зміни матеріального становища громадян у зв'язку з витратами на надання необхідного обсягу медичних послуг.

Пропонуємо структуру і змістовне наповнення Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування»:

Розділ I. Загальні положення.

Стаття 1. Визначення термінів.

Стаття 2. Цілі й завдання загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 3. Принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 4. Законодавство про загальнообов'язкове державне медичне страхування.

Стаття 5. Сфера дії Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування».

Стаття 6. Суб'єкти загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 7. Гарантії прав і законних інтересів застрахованих осіб.

Стаття 8. Добровільне медичне страхування.

Стаття 9. Страховий ризик і страховий випадок.

Стаття 10. Профілактика настання страхових випадків.

Стаття 11. Програма загальнообов'язкового державного медичного страхування населення.

Стаття 12. Договори загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Розділ II. Управління загальнообов'язковим державним медичним страхуванням.

Стаття 13. Фонд медичного страхування та його повноваження.

Стаття 14. Система управління Фондом медичного страхування.

Стаття 15. Правління Фонду медичного страхування.

Стаття 16. Виконавча дирекція Фонду медичного страхування.

Стаття 17. Майно Фонду медичного страхування.

Стаття 18. Відносини із цільовими соціально-страховими фондами.

Розділ III. Нагляд у сфері загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 19. Державний нагляд у сфері загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 20. Засоби державного нагляду у сфері загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 21. Наглядова рада Фонду медичного страхування.

Розділ IV. Кошти загальнообов'язкового державного медичного страхування.

Стаття 22. Джерела коштів Фонду медичного страхування.

Стаття 23. Порядок надходження коштів Фонду медичного страхування.

Стаття 24. Нарахування страхових внесків.

Стаття 25. Сплата страхових внесків.

Стаття 26. Порядок використання коштів Фонду медичного страхування.

Розділ V. Страхові виплати.

Стаття 27. Страховий стаж.

Стаття 28. Види страхових виплат.

Стаття 29. Розгляд справ про страхові виплати.

Стаття 30. Умови здійснення страхових виплат.

Стаття 31. Тривалість страхових виплат.

Стаття 32. Розміри страхових виплат.

Стаття 33. Припинення страхових виплат.

Розділ VI. Відповідальність суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування й надавачів медичних послуг.

Стаття 34. Відповідальність Фонду медичного страхування.

Стаття 35. Відповідальність страховальника.

Стаття 36. Відповідальність надавача медичних послуг.

Стаття 37. Відповідальність застрахованої особи.

Стаття 38. Вирішення спорів.

Розділ VII. Прикінцеві положення.

**Висновки.** При цьому реальне запровадження системи загальнообов'язкового державного медичного страхування потребує також розроблення спеціальної Державної програми, яка має передбачити порядок вжиття відповідних заходів у правовій, адміністративній і фінансовій сферах.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Про визнання п. 2.1 рішення сесії Мелітопольської районної ради незаконним [Електронний ресурс] : постанова Мелітоп. міськрайсуду Запоріж. обл. від 20.02.2007 № 2-а-94/07. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/>.

3. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні»: постанова Верхов. Ради України від 21.10.2009 № 1651-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 51. – Ст. 760.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29.05.2002 № 10-рп/2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 23. – Ст. 1132.
5. Лукьянова Е. А. Закон как источник советского государственного права : монография / Е. А. Лукьянова. – М. : Юрид. лит., 1988. – 150 с.
6. Мостипан А. Нужно ли сегодня Украине обязательное медицинское страхование? / А. Мостипан // Мед. вести. – 1998. – № 3. – С. 6, 7.
7. Гладун З. С. Державне управління в галузі охорони здоров'я : монографія / З. С. Гладун. – Тернопіль : Укрмедкнига, 1999. – 312 с.
8. Синенко С. Страхова медицина. І не тільки... / С. Синенко // Віче. – 2001. – № 3(108). – С. 80–97.

## REFERENCES

1. Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.06.2003, No. 964-IV (The National Security of Ukraine: Law of Ukraine from 19.06.2003., №964-IV), *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy*, 2003, No.39, St. 351.
2. *Pro vyznannia p. 2.1 rishennia sesii Melitopolskoi raionnoi rady nezakonnym: post. Melitop. miskraisudu Zaporiz. obl. vid 20.02.2007, No. 2-a-94/07* (The Recognition Claim. 2.1 The Decision of the Melitopol District Council Unlawful Post. Melitop. Miskraisudu Zaporiz. Region. from 20.02.2007, №2-a-94/07) *Elektronnyi resurs, Rezhym dostupu: <http://reyestr.court.gov.ua/>*.
3. Pro Rekomendatsii parlamentskykh slukhan na temu: «Shliakhy reformuvannia okhorony zdorovia ta medychne strakhuvannia v Ukraini»: post. Verkhov. Rady Ukrainy vid 21.10.2009, No. 1651-VI (On Recommendations of Parliamentary Hearings on the Topic «Ways of Reforming Health Care and Health Insurance in Ukraine»: Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of 21.10.2009, № 1651-VI), *Vidom. Verkhov. Rady Ukrainy*, 2009, No. 51, St. 760.
4. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 53 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tлумачення polozhennia chastyiny tretoi statti 49 Konstytutsii Ukrainy «u derzhavnykh i komunalnykh zakladakh okhorony zdorovia medychna dopomoha nadaetsia bezoplatno» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29.05.2002, No. 10-рп/2002 (The Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the Constitutional Provision 53 Deputies of Ukraine on an Official Interpretation of the Provisions of Article 49 of the Constitution of Ukraine «In State and Municipal Health Care Medical Care Free of Charge» (the Case of Free Medical Care) from 29.05. 2002, № 10-рп / 2002), *Ofits. visn. Ukrainy*, 2002, No. 23 St. 1132.
5. Luk'yanova E. A. *Zakon kak istochnik sovetskogo gosudarstvennogo prava* (Act as a Source of Soviet State Law) monogr., E. A. Luk'yanova, M., Yurid. lit., 1988, p. 150.
6. Mostipan A. Nuzhno li segodnya Ukraine obyazatelnoe meditsinskoe strahovanie? (It is Necessary Today to Ukraine Mandatory Health Insurance?), A. Mostipan, *Medits. Vesti*, 1998, No. 3, pp. 6, 7.
7. Hladun Z. S. *Derzhavne upravlinnia v haluzi okhorony zdorovia* (Public Administration in Health), monohr., Z. S. Hladun, Ternopil, Ukrmedknyha, 1999, p. 312.
8. Synenko S. Strakhova medytsyna. I ne tilky... (Health Insurance. and not Only ..), S. Synenko, *Viche*, 2001, No. 3(108), pp. 80–97.

Я. А. АРКАТОВ

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник НИИ правового  
обеспечения инновационного развития НАПрН Украины

## УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТНОШЕНИЙ ИЗ ОБЩЕОБЯЗАТЕЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Статья посвящена усовершенствованию регулирования отношений в сфере охраны здоровья, изучению перспектив правового регулирования отношений из общеобязательного государственного медицинского страхования в Украине.

**Ключевые слова:** общеобязательное государственное медицинское страхование, реформы, медицинские услуги.

Y. A. ARKATOV

Candidate of Legal Sciences, Senior Researcher of the Scientific and Research Institute of Providing Legal Framework for the Innovative Development of National Academy of Law Sciences of Ukraine

### **IMPROVEMENT OF THE NORMATIVELY-LEGAL PROVIDING OF RELATIONS FROM OBLIGATORY STATE MEDICAL INSURANCE**

**Problem setting.** In Ukraine of emergency popularity the problem of adjusting of relations purchased in the field of a health protection. On a health and the recreations of population negatively influence contamination of natural environment, consequences of the Chernobyl catastrophe, worsening of terms of life, distribution of such socially dangerous diseases, as tuberculosis and AIDS, drug addiction and alcoholism. All of it predetermines the increase of requirements in Medicare, that at the terms of a limit financing of this industry diminishes to possibility of the system of health protection in providing of population quality medical services.

**Analysis of resent researches and publications.** The study of this question dealt with such scholars as Z. S. Hladun, E. A. Luk'yanova, S. Synenko and others.

**Target research.** The purpose of writing this article is to study the characteristics of regulation in the sphere of health protection in Ukraine and determination of the main directions of state policy in the specified area.

**Article's main body.** Positive changes in the question of health protection population can be attained only through system reform and complex, legislatively well-regulated passing to the model of budgetary-insurance medicine, that must include: (a) increase of the budgetary financing of medical industry; (b) providing of balanced of volumes of state guarantees of grant to the population of free Medicare is with financial possibilities of the state; (c) input of obligatory state medical insurance; (d) co-ordination of activity of public, local self-government and subjects of medical insurance authorities; (e) increase of efficiency of the use of all financial resources; (f) providing of economic independence of medical establishments and passing is to the progressive forms of their ménage; (g) increase of level of remuneration of labor and social defense of medical workers.

**Conclusions and prospects for the development.** Beginning of reforms in the system of health protection Ukraine development and acceptance of her must become by Verkhovna Rada of Law of Ukraine «About obligatory state medical insurance». The law of Ukraine «On obligatory state medical insurance» must define the social, economic, legal and organizational measures sent to indemnification or minimization of consequences of change of material position of citizens in connection with charges on the grant of necessary volume of medical services.

**Key words:** obligatory state medical insurance, reforms, medical services.