

УДК 351.77:416.2

І. Я. Зима,
к. мед. н., головний лікар комунального закладу
"Рівненська обласна клінічна лікарня", м. Рівне

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.87

АНАЛІЗ СУЧАСНОЇ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СИСТЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У ВІДПОВІДНОСТІ ДО ЗАКОНУ УКРАЇНИ "ПРО ДЕРЖАВНІ ФІНАНСОВІ ГАРАНТІЇ МЕДИЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ"

I. Zyma,
PhD in Medical science Chief Physician of the Municipal Institution
"Rivne Regional Clinical Hospital", city of Rivne

ANALYSIS OF THE MODERN SYSTEM OF HEALTH CARE REFORM IN ACCORDANCE
WITH THE LAW OF UKRAINE "ON STATE FINANCIAL GUARANTEES OF PUBLIC HEALTH CARE"

У статті визначено, що інституційне забезпечення реформування системи охорони здоров'я в Україні є комплексною системою. Вона містить у собі основні види інститутів: інститути-організації, інститути-нормотворчі акти, неформальні інститути. Діяльність інститутів-організацій значною мірою впливає на відповідні процеси за рахунок організації якісної співпраці з іншими органами державного управління, органічній єдності з цілісною системою державного управління та ефективною внутрішньої системи менеджменту. Основою кожної системи інститутів-організацій є сформоване законодавче та нормативне поле відповідної сфери діяльності, зокрема системи охорони здоров'я. Таке поле формують інститути-норми. Важливим інституційним елементом системи охорони здоров'я України є неформальні інститути. Норми поведінки в сім'ї, відношення до свого здоров'я, відношення до здоров'я в суспільстві, самостійне використання та доступність ліків в Україні, самолікування, використання методів народної медицини є основними інституційними елементами культури народу України в процесі охорони здоров'я.

У статті проаналізовано основні законотворчі та нормативні документи, які є інституційною основою процесу реформування національної системи охорони здоров'я. Визначено, що основними законами, що регулюють цю сферу є: Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення", Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості", Закон України "Про лікарські засоби". Законодавчі акти підсилюються введеними в дію програмами та іншими документами національного значення. Серед таких документів необхідно визначити як головні: "Національну стратегію реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015—2020 рр.", Концепцію Загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір", Наказом МОЗ України "Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я".

The article states that the institutional support for reforming the health care system in Ukraine is an integrated system. It includes the main types of institutes: institutes-organizations, institutes-normative acts, informal institutes. The activities of the institutes-organizations largely affect the relevant processes through the organization of qualitative cooperation with other public administration bodies, organic unity with the integral system of public administration and an effective internal management system. The basis of each system of institute-organizations is the established legislative and normative field of the corresponding sphere of activity, in particular the health care

system. Such a field forms institutions-norms. Informal institutions are an important institutional element of Ukraine's health care system. The rules of behavior in the family, the attitude towards their health, the attitude to health in society, the independent use and availability of drugs in Ukraine, self-treatment, and the use of folk medicine methods are the main institutional elements of the culture of the people of Ukraine in the process of health care.

The article analyzes the main legislative and normative documents, which are the institutional basis of the process of reforming the national health care system. The author determines that the main laws regulating this sphere are: the Law of Ukraine "Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care", the Law of Ukraine "On State Financial Guarantees of Medical Care of the Population", the Law of Ukraine "On Increasing the Availability and Quality of Medical Care in Rural Areas", the Law of Ukraine "On Medicines". Legislation is being strengthened by programs and other documents of national importance put into effect. Among such documents should be identified as the main ones: "National strategy for reforming the health care system in Ukraine for the period of 2015–2020", the Concept of the National Program "Health 2020: Ukrainian Dimension", the Order of the Ministry of Health of Ukraine "On Approval of Regulatory Documents application of telemedicine in the field of healthcare".

Ключові слова: аналіз, інститути, система, реформування, охорона здоров'я, державні, фінансові, гарантії, медичне, обслуговування.

Key words: analysis, institutes, system, reform, health care, state, financial, guarantees, medical, service.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Інституційне забезпечення реформування системи охорони здоров'я в Україні є комплексною системою, яка, як і кожна інституційна система, включає в себе основні види інститутів: інститути-організації, інститути-нормотворчі акти, неформальні інститути. Діяльність інститутів-організацій значною мірою впливає на відповідні процеси за рахунок організації якісної співпраці з іншими органами державного управління, органічній єдності з цілісною системою державного управління та ефективної внутрішньої системи менеджменту. Основою кожної системи інститутів-організацій є сформоване законодавче та нормативне поле відповідної сфери діяльності, зокрема системи охорони здоров'я. Таким чином формується єдність інститутів-організацій та інститутів-норм. Основними інститутами-організаціями, що визначають, регулюють та управляють процесом проведення реформування охорони здоров'я в Україні є Міністерство охорони здоров'я України та Національна служба здоров'я України. Ці дві організації працюють в єдиному організаційно-управлінському та правовому полі з Кабінетом міністрів України, Обласними державними адміністраціями, органами регіонального управління та місцевого самоврядування.

Важливим інституційним елементом системи охорони здоров'я України є неформальні інститути. Норми поведінки в сім'ї, відношення до свого здоров'я, відношення до здоров'я в суспільстві, самостійне використання та доступність ліків в Україні, самолікування, використання методів народної медицини є основними інституційними елементами культури народу України в процесі охорони здоров'я.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Досить невелика кількість авторів спеціалізується у своїх наукових дослідженнях на проблемах економіки, організації управління державною системою охорони

здоров'я. Серед таких авторів необхідно визначити таких: Л.І. Безтелесна, Н.М. Білоус, В.В. Євтушенко, Я.Ф. Радиш, І.Л. Сазонець, О.М. Сазонець, В.І. Саричев. Напрацювання нового наукового матеріалу для процесу вдосконалення системи державного управління трансформацією системи охорони здоров'я є важливим завданням подальших наукових розробок.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є аналіз сучасної системи реформування охорони здоров'я у відповідності до Закону України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення". Аналіз положень цього закону проводиться у співставленні з іншими законодавчими та нормативними актами реформування системи охорони здоров'я в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В Україні значною мірою сформоване законодавче поле для ефективного проведення реформування системи охорони здоров'я. До основних законодавчих актів цієї сфери можна віднести: Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19.11.1992, Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" від 19.10.2017, Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості" від 14.11.2017, Закон України "Про лікарські засоби" від 4.04.1996, Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 24.02.1994 р.

Основи права громадян України на отримання медичної допомоги закріплені конституцією України. Стаття 49 Конституції України недвозначно закріплює, що "кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування" [1]. Система правових та нормативних актів в сфері охорони здоров'я деталізує, уточнює та закріплює це право. У державних і комуналь-

Таблиця 1. Архітектура системи реформування охорони здоров'я у відповідності до Закону України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення"

Принципи програми медичних гарантій				
Законодавче визначення умов і порядку фінансування надання медичних послуг та лікарських засобів за рахунок коштів Державного бюджету України	Надання рівних державних гарантій для реалізації пацієнтами права на охорону здоров'я	Забезпечення збереження і відновлення здоров'я населення шляхом надання медичних послуг та лікарських засобів належної якості	Цільове та раціональне використання коштів, передбачених на фінансування надання медичних послуг та лікарських засобів	
Універсальність та справедливості доступу до необхідних медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій	Передбачуваність та спланованість обсягу медичних послуг та лікарських засобів	Гласність, прозорість та підзвітність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб	Конкуренція і відсутність дискримінації надавачів медичних послуг	
Права пацієнтів у сфері державних фінансових гарантій				
Отримання необхідних медичних послуг та лікарських засобів належної якості за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на реалізацію програми медичних гарантій, у надавачів медичних послуг	Безоплатне отримання інформації від Уповноваженого органу або надавачів медичних послуг про програму медичних гарантій та надавачів медичних послуг за цією програмою, які можуть надати необхідну пацієнту медичну послугу	Можливість вибору лікаря у порядку, встановленому законодавством	Надання лікарям, третім особам права доступу до персональних даних та іншої інформації, що міститься в електронній системі охорони здоров'я, у тому числі до інформації про стан свого здоров'я, діагноз, про відомості, одержані	
Отримання від Уповноваженого органу інформації про осіб, які подавали запити щодо надання інформації, що міститься в електронній системі охорони здоров'я, про такого пацієнта	Оскарження рішень, дій чи бездіяльності надавачів медичних послуг або Уповноваженого органу та його територіальних органів в установленому законом порядку	Судовий захист своїх прав	Звернення до Ради громадського контролю щодо дій чи бездіяльності Уповноваженого органу	
Функції уповноваженого органу				
Реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій	Здійснення заходів, що забезпечують цільове та ефективне використання коштів за програмою медичних гарантій	Проведення моніторингу, аналізу і прогнозування потреб населення України у медичних послугах та лікарських засобах	Розроблення проекту програми медичних гарантій, внесення пропозицій щодо тарифів і коригувальних коефіцієнтів	
Укладення, зміна та припинення договорів про медичне обслуговування	Отримання та обробка персональних даних та іншої інформації про пацієнтів	Виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів	Забезпечення функціонування електронної системи охорони здоров'я	Здійснення інших повноважень, визначених законом
Істотні умови договору про медичне обслуговування населення				
Перелік та обсяг надання пацієнтам медичних послуг та лікарських засобів	Умови, порядок та строки оплати тарифу	Фактична адреса надання медичних послуг	Права та обов'язки сторін	
Строк дії договору	Звітність надавачів медичних послуг		Відповідальність сторін	
Функціонування електронної системи охорони здоров'я				

Джерело: розроблено автором на основі [4].

них закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно. Безоплатність, згідно з Рішенням 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 травня 2002 р. № 10-рп/2002 означає, що особа не повинна відшкодувати вартість медичної допомоги ні у вигляді будь-яких платежів, ні у будь-якій іншій формі, незалежно від часу надання медичної допомоги. Не забороняється за окрему плату надавати громадянам медичні послуги, які виходять за межі медичної допомоги [2].

Довгий час основним нормотворчим актом, який регламентує основні підходи в системі управління охороною здоров'я є Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", який було прийнято 19 листопада 1992 року. За цей довгий термін значна кількість поправок та доповнень до Закону значною мірою трансформували та усучаснили його сутність, особливо зміни, що були прийняті у 2017 році під час підготовки до втілення основних механізмів медичної реформи [3].

Основним нормотворчим актом, який регламентує процедури трансформації системи управління охороною здоров'я є Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" від 19 жовтня 2017 року. В основних положеннях цього Закону зазначено, що трансформація системи охорони здоров'я в Україні базується на Конституції України та Законі України "Основи законодавства України про охорону здоров'я". Законом визначено терміни та поняття, які є новими для вітчизняної медичної практики і які несуть у собі елементи запровадження нових ринкових та фінансових відносин в діяльності закладів охорони здоров'я та системи управління охороною здоров'я в цілому. Серед термінів, що вводяться новим Законом, основними є такі як: програма державних гарантій медичного обслуговування населення, електронна система охорони здоров'я, надавачі медичних послуг, реімбурсація, уповноважений орган та інші [4].

Одним з нових нормативно-методичних підходів в системі охорони здоров'я, що застосовується цим Законом є програми медичних гарантій. Від декларування загальних підходів надання медичної допомоги усім громадянам на безкоштовній основі, в поданому Законі подано напрями трансформації та запропоновано новий підхід, який чітко визначає сфери медичного забез-

печення, в яких держава гарантує медичне забезпечення. До таких сфер віднесено:

- 1) екстрену медичну допомогу;
- 2) первинну медичну допомогу;
- 3) вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу;
- 4) третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу;
- 5) паліативну медичну допомогу;
- 6) медичну реабілітацію;
- 7) медичну допомогу дітям до 16 років;
- 8) медичну допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами [4].

Найбільш великою частиною цього Закону є регламентація системи забезпечення програми медичних гарантій. В цій частині визначаються принципи програми медичних гарантій, права та обов'язки пацієнта у сфері державних фінансових гарантій, уповноважений орган, його структура та функції, особливості договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій, порядок отримання медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій, основні засади оплати надання медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій, засади функціонування електронної системи охорони здоров'я. Основні положення регламентації системи забезпечення програми медичних гарантій подано в таблиці 1.

Крім цих положень, у Законі регламентується контроль та відповідальність за реалізацію програм надання медичних послуг. У фінансовій сфері така відповідальність розповсюджується на центральні органи державної влади, які мають відповідні повноваження, а у випадку контролю за якістю медичного обслуговування, відповідальність покладено на МОЗ України.

Серед важливих прикінцевих положень слід відзначити тезу про повну введення в дію програми державних медичних гарантій з 1 січня 2020 року.

Істотним продовженням законодавчого регулювання змін в системі управління є прийнятий 14 листопада 2017 року Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості". Цей Закон спрямований на регулювання найбільш слабкої ланки медичного забезпечення — охорони здоров'я громадян, які мешкають в сільській місцевості. Квінтесенцією цього Закону є заходи, які заплановано до реалізації в сільській місцевості [5].

Одним з основних Законів, що регламентує сферу управління охорони здоров'я України, але не набув значних змін в процесі підготовки до проведення медичної реформи є Закон України від 4 квітня 1996 року "Про лікарські засоби". В цьому Законі надано визначення лікарських засобів, порядок створення лікарських засобів, організація виробництва лікарських засобів, державний контроль якості лікарських засобів, порядок ввезення в Україну та вивезення з України лікарських засобів, методи реалізації лікарських засобів. Сфера виробництва та розповсюдження лікарських засобів є дуже централізованою, тому регіональні, місцеві та демографічні особливості в країні не впливають на неї [6].

Серед документів, які займають важливе місце в реформуванні стратегії управління системою охорони

здоров'я в Україні слід визначити Національну стратегію реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 — 2020 роки. Документ було підготовлено Стратегічною дорадчою групою з питань реформування системи охорони здоров'я, відповідно до наказу № 522 Міністерства охорони здоров'я України від 24.07.2014 року. До розробки документа було долучено такі авторитетні міжнародні соціальні та медичні інститути, як Бюро ВОЗ в Україні, Світовий Банк (представництво в Україні, Білорусі та Молдові), Управління ООН з наркотиків та злочинності в Україні, Агентство США з міжнародного розвитку та наступні окремі проекти — "Програма розвитку державно-приватного партнерства в Україні", "Системи покращеного доступу до лікарських засобів та фармацевтичних послуг в Україні", "Проект системи охорони здоров'я 2020", "Реформа ВІЛ-послуг у дії", Фундація "Відкрите суспільство" (Програма громадського здоров'я (м. Нью-Йорк), Швейцарське бюро співробітництва в Україні, Глобальний фонд для боротьби із СНІДом, туберкульозом та малярією [7].

Крім основних перерахованих напрямів реформування системи охорони здоров'я в цьому документі визначено нові підходи до контрахтування персоналу, навчання та підвищення кваліфікації персоналу, вдосконалення діяльності фармацевтичного сектору в Україні, необхідності поліпшення медичної інформації, інформатизації сфери охорони здоров'я.

Ще одним нормативним документом є розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2011 р. № 1164-р. "Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір". Концепція базується на нових ліберально-ринкових підходах до вирішення проблем реформування медичної сфери та покращення громадського здоров'я. У зв'язку з тим, що вона приймалася у 2011 році, шляхи досягнення результатів не є конкретизованими, але результати, які планується досягти є сучасними за змістом та інституційними за характером [8].

Слід визначити, що запропонована Концепція є спробою імплементації європейських стандартів управління охороною здоров'я в Україні. Вона відповідає нормативним документам європейської спільноти з питань організації системи охорони здоров'я, заходам боротьби з передчасною смертністю, урахуванням соціально-економічного стану країни, культурно-етнічних та історичних традицій, стану медико-демографічної ситуації, розвитку системи охорони здоров'я і визначення впливу соціальних детермінант на стан здоров'я населення, здійснення заходів щодо зміцнення здоров'я та профілактики захворювань, а також підвищення ефективності лікування та реабілітації тих, кого вразила хвороба.

Новим явищем у системі охорони здоров'я України, яке є одним з елементів медичної реформи є розвиток телемедицини, зокрема у сільській місцевості. Основним нормативним документом розвитку цієї сфери є наказ № 681 Міністерства охорони здоров'я України від 19.10.2015 року "Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у

сфері охорони здоров'я". Цей Наказ практично вперше вводить в практику діяльності медичних закладів вживання таких термінів та використання таких засобів охорони здоров'я, як домашнє телеконсультування, кабінет телемедицини, телемедична мережа, телемедичне консультування, телеметрія. В наказі визначені мета та завдання телемедицини, функції та можливості мереж телемедицини, засоби використання мереж телемедицини, напрями ресурсного забезпечення телемедицини, механізми проведення телемедичного консультування [9].

ВИСНОВКИ

Проаналізувавши основні законотворчі та нормативні документи, які є інституційною основою процесу реформування національної системи охорони здоров'я, необхідно зазначити, що основним законами, що регулюють цю сферу, є: Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я", Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення", Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості", Закон України "Про лікарські засоби". Законодавчі акти підсилюються введеними в дію програмами та іншими документами національного значення, серед яких необхідно визначити як такі, що мають особливий вплив на процеси реформування системи охорони здоров'я: "Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015—2020 рр.", Концепція Загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір". Зовсім нове та не апробоване вітчизняною практикою медицини явище телемедицини регулюється Наказом Міністерства охорони здоров'я України "Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я".

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/uploads/documents/27396.pdf>
2. 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) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02>
3. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>;
4. Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>
5. Закон України "Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>

6. Закон України "Про лікарські засоби" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96>

7. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 — 2020 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua/strategija>

8. Концепція Загальнодержавної програми "Здоров'я 2020: український вимір" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244717787>

9. Наказ Міністерства охорони здоров'я України "Про затвердження нормативних документів щодо застосування телемедицини у сфері охорони здоров'я" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1400-15>

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 25 Feb 2019).
2. Constitutional Court of Ukraine (2002), "The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of 53 people's deputies of Ukraine regarding the official interpretation of the provision of Article 49, third paragraph, of the Constitution of Ukraine "in state and municipal health care institutions, medical care is provided free of charge" (case about free medical aid)", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02> (Accessed 25 Feb 2019).
3. Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (Accessed 25 Feb 2019).
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On State Financial Guarantees of Public Health Care", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> (Accessed 25 Feb 2019).
5. Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "On improving the availability and quality of health care in the countryside", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19> (Accessed 25 Feb 2019).
6. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "About the assignment of the rank of civil servants", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96> (Accessed 25 Feb 2019).
7. Ministry of Healthcare of Ukraine (2014), "National strategy for reforming the health care system in Ukraine for the period 2015—2020", available at: <http://moz.gov.ua/strategija> (Accessed 25 Feb 2019).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "The Concept of the National Program "Health 2020: Ukrainian Dimension", available at: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/244717787> (Accessed 25 Feb 2019).
9. Ministry of Healthcare of Ukraine (2015), Order "On Approval of Regulatory Documents on the Application of Telemedicine in the Health Care", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1400-15> (Accessed 25 Feb 2019).

Стаття надійшла до редакції 06.02.2019 р.