

*Гиренко І. В.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

*Тарнавська І. Я.,
аспірант
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ НАДАННЯ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу правового регулювання відносин у сфері надання медичної допомоги під час проведення медичної реформи, правового регулювання надання державних фінансових гарантій надання необхідних пацієнтам послуг із медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів. Надано перелік завдань Національної служби здоров'я України. Досліджується нормативно-правова база щодо регулювання правових питань охорони здоров'я в Україні. У статті розглянуто питання реформування системи охорони здоров'я України, що спрямоване на поліпшення медичного обслуговування населення, та проаналізовано окремі заходи реформування щодо подальшого функціонування системи охорони здоров'я.

Ключові слова: охорона здоров'я, медична реформа, реформа системи охорони здоров'я.

Постановка проблеми. На сучасному етапі в Україні почала впроваджуватися медична реформа. Нові впровадження законодавства в сфері охорони здоров'я передбачають кардинальні якісні зміни всіх функцій системи охорони здоров'я – управління цією системою, забезпечення її відповідними ресурсами, фінансування та надання якісних медичних послуг [1; 2]. Прийняття на державному рівні законодавчих нормативно-правових документів із реформування системи охорони здоров'я, а також відповідних розпорядчих актів державних органів на місцях дають змогу здійснити реальні кроки у реформуванні первинного рівня надання медичної допомоги, проведення підготовчих робіт задля реформування спеціалізованої медичної допомоги. Запровадження нових інструментів, як-от договір про медичне обслуговування за програмою медичних гарантій і декларація про вибір лікаря, що надає первинну медичну допомогу, вимагають відповідної правової бази.

Проведення медичної реформи та її правового забезпечення – доволі нове явище для України, яке потребує актуальних наукових досліджень. Подальші науковий пошук має бути присвячений розробці законодавства, спрямованого на забезпечення збереження здоров'я населення та поліпшення умов роботи медичного персоналу. Науковий аналіз проблем організаційно-правового забезпечення системи охорони здоров'я в Україні здійснювався такими вітчизняними вченими, як А. Мельниченко, Н. Удовиченко, В. Григорович, О. Ушакова, І. Фуртак, Л. Буравльов, Я. Радиш та іншими.

Дослідження цивільних правовідносин з урахуванням спеціфіки сфери охорони здоров'я мало місце в багатьох працях

науковців (зокрема, С. В. Антонов, С. Б. Булеца, А. А. Герц, Р. А. Майданик, В. М. Пашков, В. О. Савченко, Р. О. Стефанчук).

Виклад основного матеріалу дослідження. Надання державних фінансових гарантій надання необхідних пацієнтам послуг із медичного обслуговування (медичних послуг) та лікарських засобів належної якості коштом Державного бюджету України за програмою медичних гарантій визначено Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» № 2168-VIII від 19.10.2017 р., який набув чинності 30 січня 2018 р. [3]. Цей закон започаткував реалізацію медичної реформи.

Також парламент України підтримав ще два закони, які стосуються медичної реформи. Це Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 07.12.2017 р. № 2233-VIII, що передбачає перерозподіл повноважень щодо здійснення видатків на первинну медичну допомогу в рамках реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я, зокрема переходу на оплату медичних послуг, та Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» № 2206-VIII від 14.11.2017 р., який запускає реформу сільської медицини [4]. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади і напрями регулювання розвитку охорони здоров'я у сільській місцевості задля забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного та ефективного медичного обслуговування. Прийняття цього Закону забезпечило систематизацію правового регулювання у сфері охорони здоров'я, створило передумови для запровадження багатоканального фінансування галузі охорони здоров'я та проведення реформування системи охорони здоров'я. Розпочата медична реформа передбачає низку важливих змін:

- скасування прив'язки до місця реєстрації пацієнтів;
- створення Національної служби здоров'я України;
- застосування гарантованого пакету (чіткого обсягу зобов'язань держави щодо медичних послуг і ліків);
- оплату за послуги та договірні відносини з медичними установами;
- створення електронної системи, яка буде визначати, скільки і який лікарні держава доплатить за надання послуг пацієнтові;
- незалежність замовників медичних послуг від їх постачальників. Перший етап впровадження медичної реформи торкнувся первинної ланки медицини – пацієнти уклали

договір із сімейними лікарями задля надання медичних послуг. Щоб отримувати безплатні послуги в рамках програми медичних гарантій, пацієнтам треба підписати з сімейним лікарем, терапевтом або педіатром «декларацію про вибір лікаря». Фактично вона є договором про надання медичних послуг.

Договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій є договором про надання медичних послуг, який укладається на користь третіх осіб. Це питання було визначено Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [2] та Постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій» від 25.04.2018 р. N 410 [11]. Сторонами договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій є надавач медичних послуг (заклади охорони здоров'я та фізичні особи – підприємці, які здійснюють господарську діяльність із медичної практики) та Уповноважений орган (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, – Національна служба здоров'я України). Договір про медичне обслуговування може укладатись або в письмовій, або в електронній формі. До істотних умов договору про медичне обслуговування законодавець зараховує такі: перелік та обсяг надання пацієнтам медичних послуг і лікарських засобів за програмою медичних гарантій, умови, порядок і строки оплати тарифу, фактична адреса надання медичних послуг, права та обов'язки сторін, строк дії договору, звітність надавачів медичних послуг і відповідальність сторін.

Законами про медичну реформу вводиться таке поняття, як державна програма медичного обслуговування. Так називають пакет послуг і ліків, вартість яких оплачена з державного бюджету. Цю програму щороку буде переглядати Міністерство охорони здоров'я і затверджувати парламент у процесі розгляду держбюджету. Щороку МОЗ буде звітувати, на які послуги у нього є гроші. За все, що не ввійде у гарантований пакет, пацієнти будуть платити самі. Однак закон передбачає, що кількість платних послуг не має перевищувати 20% від загальної кількості послуг у лікарні. Направлення на безплатне надання медичних послуг на вторинному або третинному рівні пацієнту зможе дати лише лікар, з яким пацієнт підписав декларацію [6].

В Україні діє розгалужена система законодавчих актів, які відповідно до Конституції України визначають засади державної політики у сфері охорони здоров'я. Тому внесено відповідні зміни до чинних законів прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 06.04.2017 р. № 2002.

Положення про Національну службу здоров'я України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної служби здоров'я України» від 27.12.2017 р. № 1101. Згідно з Постановою Національна служба здоров'я України (далі – НСЗУ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

Основними завданнями НСЗУ є:

1) реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програ-

мою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій);

2) виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій;

3) внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

У зазначених законах про медичну реформу зустрічаються значна кількість положень, які є декларативними та не наповнені юридичним змістом, не визначені у правовому відношенні терміни і формулювання (наприклад, «сприяння розвитку діяльності з медичного обслуговування у сільській місцевості»; «засоби телемедицини»; «медичне обслуговування населення»; «електронна система охорони здоров'я»), а також загальні оціночні характеристики суб'єктивного характеру, не наповнені юридичним змістом, які не властиві нормам закону (наприклад «запровадження дієвих механізмів залучення до медичного обслуговування у сільській місцевості кваліфікованих медичних і фармацевтичних працівників»). Тому Кабінетом Міністрів України було прийнято додаткові постанови та розпорядження:

– «Про затвердження матеріалів методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування» від 27.12.2017 р. № 1075;

– «Про затвердження вимог до надавача послуг із медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» від 28 березня 2018 р. № 391;

– «Про затвердження вимог до надавача послуг із медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» від 28 березня 2018 р. № 391;

– «Про затвердження Порядку реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2018 рік» від 25 квітня 2018 р. № 407;

– «Деякі питання щодо договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій» від 25.04.2018 р. № 410;

– «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я» від 25.04.2018 р. № 411;

– «Про затвердження плану заходів із реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 року» від 15.11.2017 р. № 821-Р;

– «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу» від 19.03.2018 р. № 503;

– «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» від 19.03.2018 р. № 504.

Відповідно до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» з метою забезпечення належної якості та доступності безоплатної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги та ефективного використання ресурсів системи охорони здоров'я в Україні створюються госпітальні округи. Порядок створення госпітальних округів встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Госпітальний округ – це функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, що

забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги населенню такої території [13].

Госпітальні округи створюються з метою організації мережі закладів охорони здоров'я у спосіб, що дасть змогу забезпечити:

- гарантований своєчасний доступ населенню до послуг вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги належної якості;
- ефективне використання бюджетних коштів, що спрямовуються на забезпечення фінансування вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги;
- створення умов для підготовки закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) медичну допомогу, до функціонування в умовах управлінської та фінансової автономії та надання медичної допомоги в межах договорів про медичне обслуговування населення з головним розпорядником бюджетних коштів [13].

У процесі реформування вторинного рівня надання медичної допомоги (спеціалізованої) необхідно здійснити заходи щодо оптимізації ліжкового фонду, удосконалення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я вторинного рівня надання медичної допомоги [7].

Надалі необхідно поступово поширити програму медичних гарантій на другий і третій рівні надання медичної допомоги.

Висновки. Можна констатувати, що нині стан системи охорони здоров'я в Україні неповною мірою відповідає вимогам часу та потребам суспільства. Євроінтеграційний вектор розвитку України має забезпечити наближення прав медичних працівників до європейських стандартів шляхом здійснення системного реформування галузі, спрямованого на достатній рівень фінансування галузі охорони здоров'я, яка спроможна забезпечити медичне обслуговування всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Держава має включати питання реформування системи охорони здоров'я до пріоритетного кола завдань. У зв'язку з тривалістю перебігу медичної реформи її правове регулювання має передбачати всю низку питань, що можуть виникати у зв'язку з довгостроковими змінами. Зміни в системі охорони здоров'я держави, в тому числі забезпечення її правового регулювання, мають передбачати низку послідовних заходів, які включають визначення проблеми з аналізом виконання попередніх програм розвитку, пошук шляхів її вирішення, визначення пріоритетів та опрацювання нової програми з визначенням індикаторів її виконання. Реформі має супроводжувати відповідне законодавче забезпечення. Водночас сучасна медична реформа має враховувати особливості забезпечення прав медичних працівників усіх рівнів надання медичної допомоги.

Література:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ (поточна редакція від 10.06.2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (поточна редакція від 30.09.2016). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

3. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України № 2168-VIII від 19.10.2017 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>
4. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон України № 2206-VIII від 14.11.2017 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 80731-10 (поточна редакція від 27.09.2018). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
6. Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-zarik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu-->
7. Голованова І. А. Практичні проблеми формування медичного права в Україні: основні тенденції судової практики в сфері захисту права на охорону здоров'я / І. А. Голованова, А. О. Шерстюк. *Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні* : збірник матеріалів наук.-прак. конф. Полтава : 2014. С. 38–45.
8. Булеца С. Б. Правові проблеми захисту прав медичних працівників. *Часопис Академії адвокатури України*. – 2014. – № 1. – С. 133.
9. Медзаклади отримали оплату від Нацслужби здоров'я в жовтні. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/596-medzakladiv-otrimali-oplatu-vid-nacsluzhbi-zdorov%2%80%99ja-v-zhovtni>
10. Всі офіційні документи з медичної реформи в Україні станом на 01.07.2018 р. URL: <https://www.sunrisemy.com/vsi-oficijni-dokumenty-z-medichno%D1%97-reformi-v-ukra%D1%97ni-stanom-na-01-07-2018/>
11. Про деякі питання договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій : Постанова Кабінету Міністрів від 25.04.2018 р. N 410. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2018-p>
12. Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу : Наказ МОЗ України від 19.03.2018 р. N 503. *Офіційний вісник України*. 2018. N 23. Ст. 847.
13. Порядок створення госпітальних округів. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/932-2016-p>

Гиренко І. В., Тарнавська І. Я. Правове регулювання отношений в сфері оказания медичинской помощи во время проведения медичинской реформы

Анотація. Стаття присвячена аналізу правового регулювання отношений в сфері оказания медичинской помощи во время проведения медичинской реформы, правового регулювання предоставления государственных финансовых гарантий оказания необходимых пациентам услуг по медицинскому обслуживанию (медицинских услуг) и лекарственных средств. Предоставлен перечень заданий Национальной службы здоровья Украины. Исследуется нормативно-правовая база по вопросу реформирования системы охраны здоровья Украины. В статье рассмотрены вопросы реформирования системы охраны здоровья Украины, которые направлены на улучшение медицинского обслуживания населения и проанализированы отдельные мероприятия реформирования относительно дальнейшего функционирования системы здравоохранения.

Ключевые слова: охрана здоровья, медицинская реформа, реформа системы охраны здоровья.

Gyrenko I., Tarnavska I. Legal regulation of relation in the field of medical care during the medical reform

Summary. The article was devoted to the analysis of the legal regulation of relations in the field of medical assistance in the course of reforms, the analysis of legal regulation of the provision of state financial guarantees for the provision of services for medical services and necessary to patients' medicines. The list of tasks of the National Health Service

of Ukraine was provided. The regulatory framework for regulation of legal health care issues in Ukraine was explored. Some issues of reforming the health care system of Ukraine, aimed at improving the medical care of the population, were studied. Selected measures of reforming the further functioning of the health care system were disclosed.

Key words: health protection, medical reform, health care reform, health system reform.