

Тарнавська І.Я.

Національний університет біоресурсів і природокористування України

АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ПОЛІТИК У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РЕФОРМ

Статтю присвячено науковому аналізу правового середовища України щодо реалізації заходів із проведення медичної реформи, виконання правових засад забезпечення рівних можливостей надання медичних послуг та забезпечення додержання прав медичних працівників. Досліджується законодавча й нормативно-правова база щодо охорони здоров'я в Україні. У статті розглянуто питання реформування системи охорони здоров'я України, спрямованого на поліпшення медичного обслуговування населення, і проаналізовано окремі заходи реформування, які містять певні ризики стосовно подальшого функціонування системи охорони здоров'я й забезпечення прав медичних працівників, яких необхідно уникнути.

Ключові слова: захист прав, медичні працівники, законодавство України в галузі охорони здоров'я, реформи системи охорони здоров'я.

Постановка проблеми. Упродовж останніх років пріоритетним напрямом діяльності Міністерства охорони здоров'я України залишається подальший розвиток первинної медичної допомоги, поліпшення якості та доступності медичних послуг. Зміни до законодавства у 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 актів із реформування системи охорони здоров'я, а також відповідних розпорядчих актів місцевих обласних державних адміністрацій дало змогу здійснити реальні кроки в реформуванні первинного рівня надання медичної допомоги та проведенні підготовчих робіт для реформування спеціалізованої медичної допомоги.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз національного законодавства та політик у сфері захисту прав медичних працівників на сучасному етапі реформ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початок реформам системи охорони здоров'я поклав довгоочікуваний Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII, який набув чинності 30 січня 2018 р. [3]. Також парламент України підтримав ще два закони, що стосуються медичної реформи:

– підготовлений Міністерством охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» від 7 грудня 2017 р. № 2233-VIII, який передбачає перерозподіл повноважень щодо здійснення видатків на первинну медичну допомогу в межах реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я, зокрема, переходу на оплату медичних послуг;

– запропонований Президентом України Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» від 14 листопада 2017 р. № 2206-VIII, який запускає реформу сільської медицини [4]. Цей закон визначає правові, економічні та організаційні засади й напрями регулювання розвитку охорони здоров'я в сільській місцевості для забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного й ефективного медичного обслуговування.

Окремі положення прийнятих законів спрямовані на поліпшення умов оплати праці медичних працівників, зокрема, шляхом встановлення доплат, надбавок за обсяг і якість виконаної роботи, за послуги, надані пацієнту. Таким чином, прийняття наведених законів України забезпечує систематизацію правового регулювання у сфері охорони здоров'я, створює 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 та якій лікарні держава доплатить за надання послуг пацієнтові;
- незалежність замовників медичних послуг від їх постачальників.

Перший етап упровадження медичної реформи торкнувся первинної ланки медицини – пацієнти уклали договір із сімейними лікарями для надання медичних послуг. Щоб отримувати безкоштовні послуги в межах програми медичних гарантій, пацієнтам необхідно підписати із сімейним лікарем, терапевтом або педіатром декларацію про вибір лікаря з надання первинної медичної допомоги. Фактично вона є договором про надання медичних послуг. 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 МОЗ України та затверджувати парламент у процесі розгляду держбюджету. Однак за багато послуг пацієнтам доведеться платити зі своєї кишені. Щороку МОЗ України буде звітувати, на які послуги в нього є гроші, а на які – немає. За все, що не ввійде в гарантований пакет, пацієнти будуть платити самі. Однак закон передбачає, що кількість платних послуг не повинна перевищувати 20% загальної кількості послуг у лікарні. Направлення на безкоштовне надання медичних послуг на вторинному чи третинному рівні пацієнту зможе видати 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 шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 6 квітня 2017 р. № 2002.

Положення про Національну службу здоров'я України затверджено Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної служби здоров'я України» від 27 грудня 2017 р. № 1101.

Згідно із цим актом Національна служба здоров'я України (далі – НСЗУ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра охорони здоров'я України, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

Основні завдання НСЗУ є такими:

- 1) реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій);
- 2) виконання функцій замовника медичних послуг і лікарських засобів за програмою медичних гарантій;
- 3) внесення на розгляд міністра охорони здоров'я України пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

У зазначених законах про медичну реформу трапляється значна кількість положень, які є декларативними та не наповнені юридичним змістом, не визначені в правовому відношенні терміни й формулювання (наприклад, «сприяння розвитку діяльності з медичного обслуговування в 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 в сільській місцевості кваліфікованих медичних і фармацевтичних працівників»). Використання таких конструкцій ускладнює можливість їх практичного застосування через відсутність чітких оціночних критеріїв «дієвості», «об'єктивності» тощо. Тому органами виконавчої влади України було прийнято додатково такі документи:

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження матеріалів методики розрахунку вартості послуги з медичного обслуговування» від 27 грудня 2017 р. № 1075;

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

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за про-

грамою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2018 рік» від 25 квітня 2018 р. № 407;

– Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій» від 25 квітня 2018 р. № 410;

– Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я» від 25 квітня 2018 р. № 411;

– Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 року» від 15 листопада 2017 р. № 821-р;

– Наказ МОЗ України «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу» від 19 березня 2018 р. № 503;

– Наказ МОЗ України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» від 19 березня 2018 р. № 504.

Відповідно до ч. 11 ст. 35 Основ законодавства України про охорону здоров'я для впровадження нової системи фінансування вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, реалізації медичної реформи МОЗ України щодо запровадження нової системи оплати праці медичним працівникам, які надають вторинну (спеціалізовану) стаціонарну медичну допомогу в лікувальних закладах охорони здоров'я, а також із метою впорядкування надання спеціалізованої медичної допомоги населенню, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» від 30 листопада 2016 р. № 932 та Наказом МОЗ України «Про затвердження Примірною положення про госпітальний округ» від 20 лютого 2017 р. № 165, створюються госпітальні округи.

Госпітальний округ – це функціональне об'єднання закладів охорони здоров'я, розміщених на відповідній території, яке забезпечує надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги населенню такої території [6]. Госпітальні округи створюються з метою організації мережі закладів охорони здоров'я в спосіб, що дасть змогу забезпечити таке:

а) гарантований своєчасний доступ населенню до послуг вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги належної якості;

б) ефективне використання бюджетних коштів, що спрямовуються на забезпечення фінансування вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги;

в) створення умов для підготовки закладів охорони здоров'я, які надають вторинну (спеціалізо-

вану) медичну допомогу, до функціонування в умовах управлінської й фінансової автономії та надання медичної допомоги в межах договорів про медичне обслуговування населення з головним розпорядником бюджетних коштів.

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. Сучасний стан системи охорони здоров'я в Україні не повною мірою відповідає потребам суспільства та вимогам часу, про що свідчать високі показники дитячої смертності, перевищення показників смертності населення над народжуваністю. На стан системи охорони здоров'я в Україні впливають також такі негативні чинники, як недостатній рівень капіталовкладень і фінансування галузі охорони здоров'я, відставання технічного оснащення медичних закладів і якості надання медичної допомоги від рівня розвитку науки, низька мотивація та недостатнє стимулювання медичних працівників. Як наслідок, існуюча в Україні система охорони здоров'я стала малоефективною, нестійкою та фактично неспроможною чинити опір факторам, що її руйнують. Основною причиною наявності слабких сторін, відміни або зміни нормативно-правових актів є відсутність їх наукового обґрунтування та розрахунку наслідків і ризиків у результаті їх прийняття. Євроінтеграційний вектор розвитку України має забезпечити наближення прав медичних працівників до європейських стандартів шляхом здійснення системного реформування галузі, спрямованого на достатній рівень капіталовкладень і фінансування галузі охорони здоров'я, яка спроможна забезпечити медичне обслуговування всіх громадян України на рівні розвинених європейських держав.

Реформування системи охорони здоров'я держави має включати визначення пріоритетів, удосконалення політики та реформування інституцій, через які ця політика реалізується. Реформа повинна передбачати низку послідовних довгострокових змін, а не одномоментну подію, а також має пройти такі три стадії: прийняття політичних та управлінських рішень, етап їх реалізації, стадію оцінки результатів реформ.

Зміни в системі охорони здоров'я держави 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. Реформу має супроводжувати відповідне законодавче, нормативно-пра-

вове й ресурсне забезпечення, суворий контроль за виконанням запланованих реформ. Водночас сучасна медична реформа повинна враховувати особливості забезпечення прав медичних працівників усіх рівнів надання медичної допомоги.

Список літератури:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ (поточна редакція від 10 червня 2018 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96- ВР (поточна редакція від 30 вересня 2016 р.) / Верховна Рада України. 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 від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>.
4. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14 листопада 2017 р. № 2206-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х (поточна редакція від 27 вересня 2018 р.) / Верховна Рада України. 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-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu-->.
7. Голованова І.А., Шерстюк А.О. Практичні проблеми формування медичного права в Україні: основні тенденції судової практики в сфері захисту права на охорону здоров'я. Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні: збірник матер. наук.-практ. конф. Полтава: ТОВ «Техсервіс», 2014. С. 38–45.
8. Булеца С.Б. Правові проблеми захисту прав медичних працівників. Часопис Академії адвокатури України. 2014. № 1. С. 133.
9. Всі офіційні документи з медичної реформи в Україні станом на 1 липня 2018 р. URL: <https://www.sunrise.com/vsi-oficijni-dokumenty-z-medichno%D1%97-reformy-v-ukra%D1%97ni-stanom-na-01-07-2018/>.

АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПОЛИТИК В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ МЕДИЦИНСКИХ РАБОТНИКОВ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РЕФОРМ

Статья посвящена научному анализу правовой среды Украины относительно реализации мероприятий по проведению медицинской реформы, выполнению правовых основ обеспечения равных возможностей оказания медицинских услуг и обеспечению соблюдения прав медицинских работников. Исследуется законодательная и нормативно-правовая база по охране здоровья в Украине. В статье рассмотрены вопросы реформирования системы здравоохранения Украины, направленного на улучшение медицинского обслуживания населения, и проанализированы отдельные меры реформирования, которые содержат определенные риски дальнейшего функционирования системы здравоохранения и обеспечения прав медицинских работников, которых необходимо избежать.

Ключевые слова: защита прав, медицинские работники, законодательство Украины в области здравоохранения, реформы системы здравоохранения.

ANALYSIS OF NATIONAL LEGISLATION AND POLICIES IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF MEDICAL WORKERS AT THE PRESENT STAGE OF REFORMS

The article is devoted to the scientific analysis of the legal environment of Ukraine regarding the implementation of measures for medical reform, implementation of legal principles of ensuring equal opportunities for the provision of medical services and ensuring the observance of the rights of medical workers. The legislative and regulatory framework for health in Ukraine is being explored. The article deals with the reform of the health care system of Ukraine aimed at improving the medical care of the population and analyzes individual measures of reform, which contain certain risks for the further functioning of the health care system and the provision of the rights of medical staff that should be avoided.

Key words: protection of the rights, medical workers, medical officers, Ukrainian legislation in the field of health protection, healthcare reform.