

ГАРАНТОВАНИЙ ОБСЯГ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

GUARANTEED HEALTH CARE AT UKRAINIAN LEGISLATION

Демченко І.С.,
кандидат юридичних наук,
докторант Інституту законодавства
Верховної Ради України

У даній статті розглядається гарантований обсяг медичної допомоги за законодавством України. Виводиться поняття, пропонуються ознаки гарантованого обсягу медичної допомоги. Здійснюється спроба встановити гарантований обсяг медичної допомоги за законодавством України. Досліджується положення чинного законодавства в контексті реформи системи охорони здоров'я.

Ключові слова: медична допомога, право на охорону здоров'я, соціальні гарантії, охорона здоров'я, медичні послуги.

В данной статье рассматривается гарантированный объем медицинской помощи согласно законодательству Украины. Выводится понятие гарантированного объема медицинской помощи, выделяются его признаки. Осуществляется попытка определить гарантированный объем медицинской помощи согласно законодательству Украины. Исследуются положения действующего законодательства в контексте реформы системы здравоохранения.

Ключевые слова: медицинская помощь, право на охрану здоровья, социальные гарантии, здравоохранение, медицинские услуги.

This article examines guaranteed health care in accordance with Ukrainian legislation. Definition «guaranteed health care» and its characteristics are described. An attempt to determine amount of guaranteed health care in accordance with Ukrainian legislation is made. The provisions of the current legislation are being scrutinized in the context of healthcare system reform.

Key words: medical care, the right to healthcare, social guarantees, health care, medical services.

Постановка проблеми. Реформування національної системи охорони здоров'я ставить за мету визначення гарантованого обсягу медичної допомоги. Очевидно, що без чіткого розуміння гарантованого обсягу медичної допомоги громадянам, по суті, неможливо реалізувати свої права у сфері охорони здоров'я, а державі – здійснювати управління ресурсами охорони здоров'я в найбільш ефективний спосіб, здійснити обрахування витрат на охорону здоров'я. Слід усвідомлювати, що жодна держава неспроможна забезпечити медичну допомогу всім громадянам у повному обсязі. Саме тому визначення гарантованого обсягу медичної допомоги є вкрай необхідним завданням для нинішнього стану системи охорони здоров'я та національного законодавства в цій царині.

Мета статті полягає у визначенні мінімального гарантованого обсягу медичної допомоги за законодавством України. У рамках даної статті ми акцентуємо увагу на: (1) понятті гарантованого обсягу медичної допомоги; (2) спробі визначення обсягу гарантованої медичної допомоги за законодавством України.

Аналіз досліджень та публікацій. Питання гарантованого обсягу медичної допомоги розглядалось у роботах, присвячених організації систем охорони здоров'я, так і в ряді публікацій із тематики конституційного, адміністративного та медичного права. Чимало робіт розглядали питання гарантованого обсягу медичної допомоги з точки зору фінансування системи охорони здоров'я в Україні.

З-поміж інших слід відмітити роботи Я.М. Буздуган, О.М. Голяченко, Р.Ю. Гревцової, В.М. Лехан, І.Я. Сенюти, В.М. Пашкова, М.К. Хобзея. Окремих досліджень із точки зору юридичної науки стосовно питання гарантованого обсягу медичної допомоги в Україні не проводилось.

Виклад основного матеріалу. Гарантований обсяг медичної допомоги. Визначення. Під час визначення гарантованого обсягу медичної допомоги ми виходимо з положень законодавства України: Конституції України, рішень Конституційного Суду України, положень Основ законодавства України про охорону здоров'я (надалі – Основ законодавства), Законів України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та ряду інших підзаконних нормативно-правових актів.

Медична допомога – діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами; [1, ст. 3]. Незважаючи на наявне нормативне закріплення медичної допомоги, зважаючи на конституційне положення щодо її безоплатності в державних і комунальних закладах охорони здоров'я, основна дискусія науковців та фахівців у галузі охорони здоров'я стосується саме обсягу такої допомоги. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/2002 [2] в справі про

безоплатну медичну допомогу Положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу. Протягом досить тривалого часу зазначений підхід був прийнятним. Його досить точно охарактеризувала І. Сенюта: «Конституційний Суд України вважає неприйнятним пропозиції щодо необхідності встановлення будь яких меж безоплатної медичної допомоги у вигляді її гарантованого рівня, надання такої допомоги лише неспроможним верствам населення чи «в рамках визначених законом» тощо. Таке тлумачення, як видається, фокусується на людині, її правах, але, на жаль, не підкріплене фінансово, і тому конституційна норма залишається абсолютно не забезпеченою на практиці». [3, с. 282]. Однак саме практичні реалії (насамперед – фінансування системи охорони здоров'я) повернули актуальність та необхідність перегляду позиції Конституційного суду України та більш чіткої регламентації гарантованого обсягу медичної допомоги за законодавством України.

Сам Конституційний Суд України вже в іншому Рішенні № 20-рп/2011 відзначив, що «передбачені законами соціальні-економічні права не є абсолютними. Механізм реалізації цих прав може бути змінений державою, зокрема через неможливість їх фінансового забезпечення шляхом пропорційного перерозподілу коштів із метою збереження балансу інтересів усього суспільства» [4, п. 2.1]. Таким чином, вважаємо, що ідея «медичної допомоги в повному обсязі» знаходиться в стані переосмислення, і поступово приходить усвідомлення визначення конкретного обсягу медичної допомоги, що гарантується, в Україні.

Питання гарантованого обсягу медичної допомоги пов'язується з проблематикою соціальної справедливості у сфері охорони здоров'я. «Гарантований пакет» безоплатної медичної допомоги пов'язаний із розумінням конкретним суспільством справедливого розподілу соціальних благ, чесним доступом до охорони здоров'я. Те, що люди вважають соціально справедливим, має провідне значення для визначення державних гарантій, у тому числі в охороні здоров'я, адже є одним із ключових інструментів соціального захисту населення [5, с. 39]. Відповідно, гарантований обсяг медичної допомоги пропонуємо визначати як обсяг медичних послуг (*на наш погляд – більш вірно – «медичної допомоги» – прим. Автора*), які надаються державними і комунальними закладами охорони здоров'я безкоштовно [6, с. 87]. Таким чином, говорячи про гарантований обсяг медичної допомоги, ми виходимо з того, що такий обсяг має бути, перш за все, безоплатним для громадян України. Або, з іншого боку, фінансування такого гарантованого обсягу медичної допомоги здійснюється за рахунок бюджетних коштів (питання, за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджетів, залишаємо поза увагою даної статті).

Прийняття нового Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [7], незважаючи на досить відмінну від Основ законодавства України про охорону здоров'я та інше законодавство України, термінологію (детальніше див. [8]), певним чином регламентувало питання гарантованого обсягу медичної допомоги. Визначення, що ж є гарантованим обсягом медичної допомоги можливе через визначення програми медичних гарантій (див. [7, ч. 1, ст. 2]). Так, гарантований обсяг медичної допомоги – це перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні виробни) та лікарські засоби, повну оплату надання яких пацієнтам держава гарантує за рахунок коштів державного бюджету України згідно тарифом.

У вищенаведених підходах акцент ставиться на фінансування гарантованого обсягу медичної допомоги. Однак аналізуючи вітчизняне законодавство, можливо визначити й інший підхід, за якого гарантований обсяг медичної допомоги може розглядатися в контексті необхідного для здоров'я життєвого рівні населення (стаття 25 Основ законодавства). Найбільш вразливі верстви населення (за частиною 2 статті 25 Основ законодавства, це – біженці; безпритульні; особи, які не мають певного місця проживання; особи, які перебувають у важкому матеріальному стані; особи, що перебувають у стані загрози життю для їх життя і здоров'я) можуть забезпечуватися ліками; їм має безоплатно надаватися медична допомога. Вимоги щодо такого мінімального життєвого рівня – затверджуються Верховною Радою України. Так, обсяг гарантованого рівня медичної допомоги громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я та обсяг діагностичних, лікувальних та профілактичних процедур під час надання медичної допомоги [9, ст. 11] є одним із видів соціальних нормативів. За такого підходу гарантований обсяг медичної допомоги – це обсяг, який відповідає науково обґрунтованій потребі людей у забезпеченні їхнього здоров'я [10, с. 37].

Таким чином, враховуючи вищезазначене, гарантований обсяг медичної допомоги – це перелік та обсяг медичної допомоги, необхідних лікарських засобів та медичних виробів, надання яких гарантує держава за рахунок бюджетних коштів.

Гарантований обсяг медичної допомоги. Спроба визначення обсягу.

Гарантований обсяг медичної допомоги для кожної країни є різним, виходячи з ряду факторів: стану здоров'я населення, його потреб; наявних ресурсів системи охорони здоров'я та інших. Розкриваючи гарантований обсяг медичної допомоги, слід надати відповідь на ряд питань: 1) який саме обсяг медичної допомоги гарантується на безкоштовній основі; 2) який порядок надання медичної допомоги, що виходить за межі її гарантованого обсягу; 3) на кого поширюються положення щодо гарантованого обсягу медичної допомоги. Спробуємо надати відповіді на ці питання.

Принагідно відзначимо, що на даний момент в Україні є чинними як Закон України «Про державні

фінансові гарантії медичного обслуговування населення», так і Постанова Кабінету Міністрів України № 955 від 11 липня 2002 року, якою затверджена Програма подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги. У Програмі подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги визначається: 1) перелік видів безоплатної медичної допомоги; 2) *«обсяг медичної допомоги, що подається населенню безоплатно, розраховується на підставі нормативів подання амбулаторно-поліклінічної, стаціонарної і швидкої медичної допомоги, з розрахунку на 1 тис. чоловік, протягом року одним закладом охорони здоров'я» та «Обсяги подання медичної допомоги визначаються згідно з методичними рекомендаціями»* [11, п. 3] У даній Постанові Кабінету Міністрів України № 955 від 11 липня 2002 року фактично затверджувався обсяг медичної допомоги, що гарантується на безкоштовній основі.

Однак фактично Постанова Кабінету Міністрів України № 955 від 11 липня 2002 року вже втратила свою чинність. Справа в тому, що встановлення Кабінетом Міністрів України обсягу громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги вимагалось статтею 7 Основ законодавства України про охорону здоров'я попередньої редакції. Нині положення даної статті визначають, що «... надання ... гарантованого обсягу медичних послуг та лікарських засобів *[здійснюється]* у порядку, встановленому законом». [1, п. в, ст. 7] Таким законом є Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення».

Повертаємось до відповіді на поставлені нами питання.

1. Який саме обсяг медичної допомоги гарантується на безкоштовній основі? Відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я держава гарантує безоплатне надання медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я за епідемічними показаннями. Держава також гарантує безоплатне проведення медико-соціальної експертизи, судово-медичної та судово-психіатричної експертизи, патологоанатомічних розтинів та пов'язаних із ними досліджень у порядку, встановленому законодавством. [1, ч. 3, ст. 8] У законодавстві залишається невизначеним, що означає «за епідемічними показаннями». Відповідного порядку (порядків) ще не розроблено та не прийнято.

Згідно із статтею 4 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» «у межах програми медичних гарантій *(підкреслено Автором)* держава гарантує ..., повну оплату за рахунок коштів Державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних із наданням: 1) екстреної медичної допомоги; 2) первинної медичної допомоги; 3) вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги; 4) третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; 5) паліативної медичної допомоги; 6) медичної реабілітації; 7) медичної допомоги дітям до 16 років; 8) медичної допомоги у зв'язку з вагіт-

ністю та пологами». Така програма визначає перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні вироби) та лікарські засоби [7, п. 1, ч. 1, ст. 2 та ч. 3, ст. 4]. Окрім цього, зазначається про: дію за колом осіб – громадяни України та особливості для іноземців та осіб без громадянства; фінансування програми медичних гарантій із різних джерел; особливості розробки та затвердження програми фінансових гарантій. Питання обсягу залишається не розкритим.

Із запропонованого положення виходить, що гарантований обсяг медичної допомоги визначається в Програмі медичних гарантій. Відповідно до частини 5 зазначеного Закону [7] Програма медичних гарантій *(а отже, перелік та обсяг медичних послуг та лікарських засобів? – прим. Автора)* затверджується Верховною Радою України в складі закону про Державний бюджет України на відповідний рік. Отже, гарантований обсяг медичної допомоги закріплюється в законі України про Державний бюджет України на відповідний рік? Чи не означає це, що Закон України про Державний бюджет має міститися перелік та обсяг медичної допомоги за кожним її видом? Навряд у Державному бюджеті України закріплюватиметься перелік та обсяг медичної допомоги. У Законі України про Державний бюджет визначатиметься обсяг коштів Державного бюджету України, що спрямовуватиметься на реалізацію Програми медичних гарантій, а не перелік та обсяг медичної допомоги.

Відповідно до частини 5 статті 8 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» перелік та обсяг *(підкреслено Автором)* надання пацієнтам медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій є істотною умовою договору про медичне обслуговування населення. Типова форма такого договору, порядок його укладання, зміни, припинення затверджується Кабінетом Міністрів України. Наразі відповідного документу Кабінетом Міністрів України не прийнято.

Таким чином, наразі визначити, який саме обсяг медичної допомоги гарантується на безкоштовній основі на підставі положень чинного законодавства, є неможливим. Проте зміни, внесені в чинне законодавство, дозволяють висловити ряд міркувань:

1) очевидно, що положення щодо надання медичної допомоги «незалежно від її обсягу» (див. раніше зазначене Рішення Конституційного Суду України №10-рп/2002 [2]) нині змінене на медичну допомогу «в межах програми медичних гарантій»;

2) проблема полягає в тому, що «гарантований обсяг медичної допомоги» є не сталою, а змінною категорією. На наш погляд, положення, що гарантований обсяг медичної допомоги може змінюватись, є доволі прогресивними та відповідають ідеї відповідності гарантованого обсягу медичної допомоги фінансовим спроможностям держави, які кожного року можуть змінюватись. З іншого боку, можливість зміни гарантованого обсягу медичної допомоги «створить умови непередбачуваності та не сприятиме стабільності правового регулювання відносин у цій сфері» [12, п. 3];

3) виходячи з вищезазначеного, слід уточнити порядок визначення гарантованого обсягу медичної допомоги. З метою досягнення правової визначеності перелік та обсяг медичної допомоги, що належить до гарантованого обсягу медичної допомоги, має бути визначений законом «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» чи Основами законодавства України про охорону здоров'я. Такий гарантований обсяг має бути незмінний. Якщо держава має можливість запропонувати додаткові медичні послуги, вони регламентуватимуться відповідними державними програмами.

2. Який порядок надання медичної допомоги, що виходить за межі її гарантованого обсягу? У Законі України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» вказується лише на джерела фінансування такої медичної допомоги. Питання щодо обсягу буде вирішуватись за принципом «все, що не входить у гарантований обсяг медичної допомоги». На наш погляд, порядок надання такої допомоги буде здійснюватися на цивільно-правових засадах, а отже, й залишать питання порядку врегулювання таких відносин на розсуд сторін.

3. На кого поширюються положення щодо гарантованого обсягу медичної допомоги?

Відповідно до частини 4 статті 8 Основ законодавства України про охорону здоров'я «*держава гарантує громадянам України та іншим визначеним законом особам надання необхідних медичних послуг ... на умовах та в порядку, встановлених законодавством*». Яким саме «іншим визначеним законом особам»? Відповідно до статті 11 Основ законодавства України про охорону здоров'я такими особами є: 1) іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території України; 2) особи, яких визнано біженцями; 3) особи, які потребують додаткового захисту. Зазначені особи користуються такими ж правами і несуть такі ж обов'язки у сфері охорони здоров'я, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами чи законами України.

Щодо іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово перебувають на території України, то: «Укра-

їна... забезпечує оплату необхідних медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних із наданням екстреної медичної допомоги. Такі особи зобов'язані компенсувати державі повну вартість наданих медичних послуг та лікарських засобів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами чи законами України» [7, ч. 2, ст. 4]. Інші види медичної допомоги оплачуються такими особами за власний кошт. Питання гарантованого обсягу медичної допомоги стосовно таких осіб не визначається. Кабінетом Міністрів України прийнятий відповідний Порядок [13].

Насамкінець відзначимо, що станом на кінець квітня 2018 року до Конституційного Суду України надійшло конституційне подання щодо відповідності Конституції (конституційності) Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення». У разі винесення Конституційним Судом України рішення щодо невідповідності Конституції України зазначеного закону законодавче врегулювання гарантованого обсягу медичної допомоги відповідно до старої редакції Основ законодавства України про охорону здоров'я.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Законодавче врегулювання гарантованого обсягу медичної допомоги потребує уточнення та доопрацювання. Гарантований обсяг медичної допомоги – це перелік та обсяг медичної допомоги, необхідних лікарських засобів та медичних виробів, надання яких гарантує держава за рахунок бюджетних коштів.

Ідея «медичної допомоги в повному обсязі» знаходиться в стані переосмислення, і поступово приходить усвідомлення визначення конкретного обсягу медичної допомоги, що гарантується, в Україні. Визначити обсяг гарантованої медичної допомоги за діючим законодавством України фактично неможливо. Очевидно, що робота з визначення обсягу гарантованої медичної допомоги стане предметом подальшої дискусії з-поміж лікарів, юристів, державних службовців, розробників політик та стратегій, організаторів та менеджерів системи охорони здоров'я.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 № 2801-XII (із змінами). Голос України від 15.12.1992.
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): Рішення Конституційного суду України № 10-рп/2002 від 29 травня 2002 року. Вісник Конституційного суду України. 2002. № 3. С. 19.
3. Сенюта І.Я. Право людини на медичну допомогу: деякі теоретико-практичні аспекти // Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення). Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 17-18.04.2008, м. Львів. С. 277–283.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України, 53 народних депутатів України і 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік»: Рішення Конституційного суду України №20-рп/2011 від 26 грудня 2011 року. Офіційний вісник України. 2012. № 3. С. 55.
5. Семигіна Т. В. Зменшення несправедливості в охороні здоров'я: популізм, прагматизм чисуспільний консенсус? Наукові записки НаУКМА. Політичні науки. 2016. Т. 186. С. 38.
6. Карпишин Н.І. Державні соціальні гарантії з охорони здоров'я в Україні. Вісник Хмельницького національного університету. 2010. № 4. Том 1. С. 84–88.
7. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України №2168-VIII від 19 жовтня 2017 року. Офіційний вісник України. 2018. № 4 (12.01.2018). Ст. 148.

8. Демченко І. Охорона здоров'я та права людини у практиці Конституційного суду України. Часопис Київського університету права. 2017. № 2. С. 52–59.
9. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України №2017-III від 05 жовтня 2000 року (із змінами). Офіційний вісник України. 2000. № 44 (17.11.2000). Ст. 1876.
10. Голяченко А.О. До питання про гарантований обсяг медичної допомоги людині України. Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. 2003. № 2. С. 35–38.
11. Про затвердження Програми подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України № 955 від 11 липня 2002 року. Офіційний вісник України. 2002. № 28 (26.07.2002). Ст. 1324.
12. Висновок Головного науково-експертного управління від 07 червня 2017 на проект Закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» (реєстр. № 6327 від 06.06.2017 р., доопрацьований). URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566 Дата доступу: 3 травня 2018 року.
13. Про затвердження Порядку надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають або тимчасово перебувають на території України, які звернулися із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, стосовно яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, та яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту: Постанова Кабінету Міністрів України № 121 від 19 березня 2014 року. Офіційний вісник України. 2014. № 37 (16.05.2014). Ст. 988.