

Омбудсмен із питань охорони здоров'я як фактор гарантування прав людини в умовах медичної реформи в Україні

Ю. О. Волошин^{1,A-E}, О. В. Марцеляк^{2,A-E}, А. О. Янчук^{3,A,F}

¹Національний авіаційний університет, м. Київ, Україна, ²Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна, ³МОЗ України, м. Київ

A – концепція та дизайн дослідження; B – збір даних; C – аналіз та інтерпретація даних; D – написання статті; E – редагування статті; F – остаточне затвердження статті

Ключові слова:

права людини, охорона здоров'я, інновації та вдосконалення, омбудсмен.

Запорізький медичний журнал. – 2019. – Т. 21, № 5(116). – С. 702–706

DOI: 10.14739/2310-1210.2019.5.179484

У статті розглядається необхідність запровадження посади омбудсмена з охорони здоров'я.

Мета роботи – дослідження національного законодавства, що регулює основні напрями реформи у сфері охорони здоров'я, щоб удосконалити конституційно-правовий механізм захисту прав людини в Україні та сприяти належному дотриманню прав громадян України у сфері охорони здоров'я.

Матеріали та методи. Застосували діалектичний метод, системний аналіз, структурно-функціональний і формально-юридичний методи.

Результати. Держава, гарантуючи соціальні права громадян, зокрема на охорону здоров'я, тим самим декларує, що стан соціальної безпеки стає можливим тільки за умови застосування механізмів правового регулювання. Визначили, що в багатьох країнах інститут омбудсмена став невіддільною частиною механізму державної влади. Цей інститут є доповненням наявних форм контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод людини та громадянина. Запровадження інституту омбудсмена з охорони здоров'я в Україні посилює контроль за функціонуванням медичних установ і сприяло б поліпшенню медичного обслуговування населення.

Висновки. Запровадження спеціалізованого омбудсмена у сфері охорони здоров'я повинно сприяти комплексній реалізації медичної реформи в Україні, ефективному реагуванню на виявлені законодавчі прогалини при її впровадженні та сприятиме належному дотриманню прав громадян України у сфері охорони здоров'я.

Ключевые слова:

права человека, здравоохранение, инновации и усовершенствования, омбудсмен.

Запорожский медицинский журнал. – 2019. – Т. 21, № 5(116). – С. 702–706

Омбудсмен по вопросам здравоохранения как фактор гарантирования прав человека в условиях медицинской реформы в Украине

Ю. А. Волошин, О. В. Марцеляк, А. А. Янчук

В статье рассматривается необходимость введения должности омбудсмена по здравоохранению.

Цель работы – исследование национального законодательства, регулирующего основные направления реформы в сфере здравоохранения, чтобы усовершенствовать конституционно-правовой механизм защиты прав человека в Украине и способствовать надлежащему соблюдению прав граждан Украина в сфере здравоохранения.

Материалы и методы. Диалектический метод, системный анализ, структурно-функциональный и формально-юридический методы.

Результаты. Государство, гарантируя социальные права граждан, в том числе на здравоохранение, тем самым декларирует, что состояние социальной безопасности становится возможным только при условии применения механизмов правового регулирования. Определено, что во многих странах институт омбудсмена стал неотъемлемой частью механизма государственной власти. Этот институт является дополнением существующих форм контроля и надзора за соблюдением прав, свобод человека и гражданина. Введение института омбудсмена здравоохранения в Украине усилило бы контроль за функционированием медицинских учреждений и содействовало бы значительному улучшению медицинского обслуживания населения.

Выводы. Введение специализированного омбудсмена в сфере здравоохранения должно содействовать комплексной реализации медицинской реформы в Украине, эффективному реагированию на выявленные законодательные просчеты при ее внедрении и будет содействовать надлежащему соблюдению прав граждан Украины в сфере здравоохранения.

Key words:

human rights, health care, innovation and improvement, ombudsman.

Zaporozhye medical journal 2019; 21 (5), 702–706

Ombudsman on health protection as a factor of guarantee of human rights in conditions of medical reform in Ukraine

Yu. O. Voloshyn, O. V. Martseliak, A. O. Yanchuk

The article considers the need to introduce the post of health ombudsman.

Aim. To study national legislation regulating the main directions of health care reform in order to improve the constitutional and legal mechanism for the protection of human rights in Ukraine and to promote the proper observance of Ukrainian citizens rights in the field of health care.

Methods: dialectical method, system analysis, structural-functional and formal-legal method.

Results. The state, guaranteeing social rights of citizens, in particular on health care, thus declares that the state of social security becomes possible only if the mechanisms of legal regulation are applied. It is determined that in many countries, the ombudsman institution has become an integral part of the state power mechanism. This institution is an addition to existing forms of control and supervision of the observance of human and civil rights and freedoms. The introduction of the health ombudsman institution in Ukraine would increase the control over the functioning of medical institutions and significantly improve the medical care of the population.

Conclusions. The introduction of a specialized ombudsman in the field of health care would facilitate the comprehensive implementation of medical reform in Ukraine, effectively responding to detected legislative gaps in its implementation, and promote the proper observance of the rights of Ukrainian citizens in the field of health care.

Держава, гарантуючи соціальні права громадян, зокрема на охорону здоров'я, тим самим декларує, що стан соціальної безпеки стає можливим тільки за умови застосування механізмів правового регулювання. Передусім ідеться про соціальний захист населення та забезпечення прав пацієнтів. Проаналізували досвід зарубіжних країн щодо запровадження інституту медичного омбудсмена на прикладі Великобританії, США, Австрії. Визначено, що в багатьох країнах інститут омбудсмена став невіддільною частиною механізму державної влади. Цей інститут є доповненням наявних форм контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод людини і громадянина. Автор вказує, що запровадження такого інституту посилює контроль за функціонуванням медичних установ, що сприяло б зменшенню кількості громадян на ці служби й поліпшенню медичного обслуговування населення. Узагальнено, що ініціатива запровадження спеціалізованого омбудсмена у сфері охорони здоров'я ставить за мету створення комплексного підходу реалізації медичної реформи в Україні, ефективного реагування на виявлені законодавчі прогалини в її регулюванні та проблеми, котрі виникатимуть при її здійсненні на практиці, що сприятиме належному дотриманню прав громадян України у сфері охорони здоров'я.

Становлення України як демократичної, правової, соціальної держави залежить від багатьох чинників, одним із головних є досконалий механізм забезпечення громадянам країни їхніх прав і свобод. Без чітко визначених елементів та їх законодавчого врегулювання проголошені права, свободи втрачають сенс. Отже, тенденцією конституційно-правового розвитку сучасної Української держави в цьому плані є дальший процес визнання міжнародних стандартів у галузі прав людини, удосконалення національного законодавства у цій сфері, вироблення ефективних правових гарантій реалізації, охорони та захисту прав, свобод людини і громадянина. Сучасний етап національного державотворення характеризується низкою розпочатих реформ – пенсійної, освітньої, судової, децентралізації влади, діяльності правоохоронних органів, медичної тощо, які теж спрямовані на підвищення ефективності забезпечення прав людини, наповнення їх реальним змістом і позбавлення декларативності. Дослідженням цього аспекту вітчизняних реформ в українській правовій науці займалися М. О. Баймуратов, О. М. Бандурка, М. М. Воронов, С. М. Гусаров, А. Р. Крусян, П. Б. Стецюк, В. О. Сєрьогін, С. Г. Сєрьогіна, В. М. Шаповал і ряд інших вчених-правників. Але питання реформування конституційно-правового механізму захисту прав людини з урахуванням розпочатої у країні медичної реформи залишається недослідженим.

Мета роботи

Аналіз національного законодавства, що регулює основні напрями реформи у сфері охорони здоров'я, для удосконалення конституційно-правового механізму захисту прав людини в Україні та сприяння належному дотриманню прав громадян України у сфері охорони здоров'я.

Матеріали і методи дослідження

Діалектичний метод дав змогу розкрити сутність і шляхи вдосконалення медичної реформи. Системний аналіз, який базується на принципах єдності логічного й історичного, дав можливість дійти висновку стосовно того, що запровадження Уповноваженого з питань охорони здоров'я в Україні надасть змогу виявити певні законодавчі прогалини в національному законодавстві та здійснювати нагляд за усуненням цих проблем. З використанням структурно-функціонального та формально-юридичного методів дослідження проаналізовано національне законодавство та міжнародні стандарти у сфері медицини та визначено роль омбудсмена як головної фігури у гарантуванні прав людини в умовах медичної реформи.

Результати

Українське суспільство дещо насторожено ставиться до розпочатої медичної реформи, що має на миті удосконалити надання медичних послуг населенню України, та до запровадження програми державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій). Завдяки цій реформі, по-перше, повинна посилитись якість профілактики та ефективність медичного обслуговування громадян, по-друге, буде відбуватися фінансування потреб пацієнтів замість фінансування ліжко-місць, і здійсниться перехід на принцип «гроші ходять за пацієнтом», по-третє, буде забезпечено перехід на міжнародні стандарти, запроваджено інститут сімейних лікарів, по-четверте, повинна підвищитись упорядкованість, цілеспрямованість діяльності вітчизняних медичних закладів, їх автономізація, по-п'яте, запроваджена електронна система охорони здоров'я; по-шосте, повинні бути встановлені чіткі державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення. Інформаційно-телекомунікаційна система охорони здоров'я забезпечує автоматизацію ведення обліку медичних послуг та управління медичною інформацією шляхом створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією, даними та документами в електронному вигляді, до складу такої системи входять центральна база даних та електронні медичні інформаційні

системи, між якими забезпечено автоматичний обмін інформацією, даними та документами через відкритий програмний інтерфейс (API).

Відповідно до Закону «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», держава повинна надавати повну оплату відповідно до тарифу коштом державного бюджету України надання громадянам, іноземцям, особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, необхідних їм медичних послуг і лікарських засобів, що передбачені програмою медичних гарантій. Також варто відзначити, що держава коштом державного бюджету України може виконувати фінансове забезпечення програм громадського здоров'я, проведення медико-соціальної експертизи, діяльності, пов'язаної з проведенням судово-медичної та судово-психіатричної експертизи, та інших програм у галузі охорони здоров'я [1]. А органи місцевого самоврядування в межах своєї компетенції можуть фінансувати місцеві програми розвитку та підтримки комунальних закладів охорони здоров'я, підвищення оплати праці медичних працівників, а також місцеві програми надання населенню медичних послуг, інші програми в охороні здоров'я.

Закон закріплює права та обов'язки пацієнтів у сфері державних фінансових гарантій. Зокрема, відповідно до ст. 6 Закону «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» пацієнти мають право на:

1) отримання потрібних медичних послуг та лікарських засобів відповідної якості коштом державного бюджету України;

2) безоплатне одержання інформації від Уповноваженого органу або надавачів медичних послуг про програму медичних гарантій і надавачів медичних послуг за цією програмою, які можуть надати необхідну пацієнту медичну послугу;

3) спроможність обирати лікаря відповідно до законодавства;

4) надавати лікарям, третім особам права доступу до персональних даних та іншої інформації, що міститься в електронній системі охорони здоров'я за умови додержання такими особами вимог Закону України «Про захист персональних даних» [2];

5) оскарження рішень, дій чи бездіяльності надавачів медичних послуг або Уповноваженого органу та його територіальних органів в установленому законом порядку;

6) інші права, що передбачені законодавством.

При цьому пацієнти зобов'язані:

1) надавати відповідному надавачу медичних послуг достовірну інформацію та документи, котрі необхідні для отримання медичних послуг і лікарських засобів;

2) проходити профілактичні медичні огляди в порядку, що встановлений центральним органом виконавчої влади, котрий забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я;

3) здійснювати медичні вказівки лікаря та дотримуватися відповідних правил внутрішнього розпорядку надавача медичних послуг;

4) виконувати інші вимоги, що передбачені законодавством [1].

Уперше ідею про запровадження омбудсмена з охорони здоров'я почали обговорювати у Великій Британії. Її підтримували майже сорок громадських організацій. У лютому 1972 р. міністр Великої Британії з питань соціального обслуговування сер Джозеф Кейт виступив перед Палатою громад із пропозицією негайно запровадити у країні інститут омбудсмена з питань охорони здоров'я, на якого покладалося б завдання вирішувати скарги громадян на службу національної охорони здоров'я. У 1973 р. цей інститут створили, і він функціонує нині у Великій Британії на рівні її частин: Англії, Уельсу, Шотландії.

Уповноважені з питань охорони здоров'я Великої Британії розглядають тільки ті скарги громадян, що спочатку подавалися на розгляд відповідним компетентним органам влади, але їхнє рішення не задовільнило скаржника. Предметом скарги можуть бути дії органів національної служби охорони здоров'я або вчинені від їхнього імені, в результаті яких громадянин зазнав несправедливості та порушення своїх права у сфері охорони здоров'я, як-от погане харчування, брутальність персоналу, недосконале медичне обладнання, незручний час приймання лікарями пацієнтів тощо. Питання діагностики, курсу лікування та клінічного обслуговування громадян без встановлення факту «поганого обслуговування», «поганого управління» не входять у компетенцію Уповноваженого. Омбудсмен із питань охорони здоров'я не розглядає також скарги на дії медиків-практиків, дантистів, окулістів, які уклали договір зі службою охорони здоров'я, але не є її службовцями. У Шотландії Уповноважений не розглядає ті скарги, що перебувають у межах юрисдикції комісії з медичного забезпечення.

Скарги Уповноваженому з питань охорони здоров'я подаються безпосередньо. За певних обставин (коли це може заподіяти шкоду суспільству, коли недоречно чекати, щоб скаржник спочатку звернувся до суду чи трибуналу) омбудсмен із питань охорони здоров'я має право розглядати справу за власною ініціативою.

Щороку омбудсмен готує доповідь про свою діяльність і подає її державному секретарю, який направляє її обом палатам парламенту країни. Уповноважений може в такому самому порядку подавати спеціальні доповіді [4].

Практика показала: запровадження у Великій Британії спеціалізованого омбудсмена у сфері охорони здоров'я посилило контроль за функціонуванням медичних закладів, що сприяло зменшенню скарг громадян на ці служби й поліпшенню медичного обслуговування населення.

Інститут омбудсмена, здійснюючи свої контрольні-наглядові та правозахисні повноваження, виконує роль балансу між суперечливими суспільними інтересами і не тільки пом'якшує суперечності між державними і громадянськими сферами, але й легітимізує державну владу, яка під впливом цього інституту стає чуйнішою до потреб і запитів членів суспільства [5].

У багатьох країнах інститут омбудсмена став невіддільною частиною механізму державної влади без порушення компетенції, наявних процедур організації роботи інших органів, інститутів, котрі забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод людини, без зміни функціонування їхньої діяльності [5].

Виходячи з такої правової природи цієї інституції, можемо говорити про запровадження посади спеціалізованого омбудсмена в Україні у сфері охорони здоров'я. На наш погляд, ця інституція може функціонувати при Міністерстві охорони здоров'я чи Кабінеті Міністрів України. До кола її повноважень можуть належати питання:

- контроль за дотриманням державних програм медичних гарантій громадянам, іноземцям, особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, їх повної оплати коштом державного бюджету України та недопущення їх звуження, крім випадків, що встановлені законом;

- контроль надання рівних державних гарантій для реалізації пацієнтами права на охорону здоров'я незалежно від віку, раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, зареєстрованого місця проживання, за мовною ознакою тощо;

- контроль якості надання населенню України необхідних медичних послуг і лікарських засобів, що пов'язані з 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 вагітністю та пологами.

- контроль щодо універсальності та справедливості доступу населення України до необхідних медичних послуг і лікарських засобів за програмою медичних гарантій;

- цільове та раціональне використання коштів, що передбачені на фінансування надання медичних послуг і лікарських засобів за програмою медичних гарантій;

- укладання та якості виконання договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій;

- реалізація пацієнтами свого права на вибір лікаря шляхом подання надавачу медичних послуг декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу;

- виконання надавачем медичних послуг обов'язку щодо інформування пацієнта про медичні послуги та лікарські засоби, які пацієнт може отримати в цього надавача за програмою медичних гарантій;

- встановлення та дотримання єдиних тарифів оплати надання медичних послуг, лікарських засобів, медичних виробів;

- дотримання порядку функціонування електронної системи охорони здоров'я та вимог доступу до даних про пацієнта, що містяться в електронній системі охорони здоров'я.

Висновки

1. Запровадження Уповноваженого з питань охорони здоров'я з такими повноваженнями – необхідний

крок, без якого можлива загроза дискредитації та провалу медичної реформи в Україні. У цьому випадку напевно чи зможемо розраховувати на швидке та успішне її просування, і дуже важливо, що під час її здійснення не будуть порушуватися права громадян.

2. Наша ініціатива щодо спеціалізованого омбудсмена у сфері охорони здоров'я має на меті запровадження комплексного підходу реалізації медичної реформи в Україні, ефективного реагування на виявлені законодавчі прогалини в її регулюванні та проблеми, котрі траплятимуться під час її здійснення на практиці, що сприятиме належному дотриманню прав громадян України у сфері охорони здоров'я.

Перспективи подальших досліджень. Механізми законодавчого забезпечення прав людини на життя та охорону здоров'я потребують удосконалення. Чинна нормативно-правова база не повною мірою відповідає потребам сьогодення. У процесі реформування системи охорони здоров'я необхідно використовувати засоби оптимізації медичного обслуговування, ресурсного забезпечення для ліквідування прогалин і впровадження спеціалізованого омбудсмена у сфері охорони здоров'я. Тому надалі варто в дослідженнях детальніше розкрити означені питання.

Конфлікт інтересів: відсутній.

Conflicts of interest: authors have no conflict of interest to declare.

Надійшла до редакції / Received: 01.03.2019

Після доопрацювання / Revised: 02.04.2019

Прийнято до друку / Accepted: 24.04.2019

Відомості про авторів:

Волошин Ю. О., д-р юр. наук, професор, декан факультету міжнародних відносин Національного авіаційного університету, м. Київ, заслужений юрист України.

Марцеляк О. В., д-р юр. наук, професор, зав. каф. конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Янчук А. О., д-р юр. наук, професор, Державний секретар, Міністерство охорони здоров'я України, м. Київ.

Сведения об авторах:

Волошин Ю. А., д-р юр. наук, профессор, декан факультета международных отношений Национального авиационного университета, г. Киев, заслуженный юрист Украины.

Марцеляк О. В., д-р юр. наук, профессор, зав. каф. конституционного права юридического факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко.

Янчук А. А., д-р юр. наук, профессор, Государственный секретарь, Министерство здравоохранения Украины, г. Киев.

Information about authors:

Voloshyn Yu. O., PhD, DSc, Professor, Dean of the Faculty of International Relations, National Aviation University, Kyiv, Honored Lawyer of Ukraine.

Martseliak O.V., PhD, DSc, Professor, Head of the Department of Constitutional Law, Faculty of Law, Taras Shevchenko Kyiv National University.

Yanchuk A. O., PhD, DSc, Professor, State Secretary of the Ministry of Health of Ukraine, Kyiv.

Список літератури

- [1] Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. №2168-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>

- [2] Закон України «Про захист персональних даних» від 30.01.2018 р. №2297-VI URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>
- [3] Исаков Н. В. Международно-правовая политика как средство формирования системы гарантий прав граждан и их реализации. *Современное право*. 2012. №6. С. 133–136.
- [4] Косинов С. А. Омбудсмен як інститут контролю за владою. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1(7). С. 12.
- [5] Марцеляк О. В. Місце освітнього омбудсмена в механізмі захисту прав людини в Україні. – 2018. URL.: http://vjhr.sk/archive/2018_5/part_1/17.pdf
- [6] O'Reilly E. Decision of the European Ombudsman on internal procedures for dealing with applications for public access to documents and requests for information. *The European Ombudsman*. – 2017. URL.: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publications>

References

- [1] Закон України «Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannya naseleennia» vid 19.10.2017 r. №2168-VIII [Law of Ukraine «On the state financial guarantees of health care of the population» from October 19, 2017 №2168-VIII]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19> [in Ukrainian].
- [2] Закон України «Pro zakhyst personalnykh danykh» vid 30.01.2018 r. №2297-VI [Law of Ukraine «On the protection of personal data» from January 30, 2018 №2297-VI]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17> [in Ukrainian].
- [3] Isakov, N. (2012) Mezhdunarodno-pravovaya politika kak sredstvo formirovaniya sistemy garantij prav grazhdan i ikh realizacii [The International legal policy as means of formation of system of guarantees of the rights of citizens and their realization]. *Sovremennoye pravo*, 6, 133–136. [in Russian].
- [4] Kosinov, S. A. (2015) Ombudsmen yak instytut kontroliu za vladoiu [Ombudsman as the institution of power control]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva*, 1(7), 12. [in Ukrainian].
- [5] Martseliak, O. V. (2018) Mistse osvitnoho ombudsmena v mekhanizmi zakhystu prav liudyny v Ukraini [The place of the educational ombudsman in the mechanism of human rights protection in Ukraine]. Retrieved from: http://vjhr.sk/archive/2018_5/part_1/17.pdf [in Ukrainian].
- [6] O'Reilly, E. (2017) Decision of the European Ombudsman on internal procedures for dealing with applications for public access to documents and requests for information. *The European Ombudsman*. Retrieved from <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publications>