

Л.О. САМІЛИК. ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблеми розвитку адміністративно-правового забезпечення медичного страхування в Україні. Досліджено положення законопроектів щодо обов'язкового медичного страхування, виокремлено запропоновані в них адміністративно-правові механізми.

Ключові слова: обов'язкове медичне страхування, добровільне медичне страхування, адміністративні механізми страхування.

Рассмотрены проблемы развития административно-правового обеспечения медицинского страхования в Украине. Исследованы положения законопроектов об обязательном медицинском страховании, выделены предложенные в них административно-правовые механизмы.

Ключевые слова: обязательное медицинское страхование, добровольное медицинское страхование, административные механизмы страхования.

The problems of the development of the administrative legal prohibition of the medical insurance are researched in the article. The positions of the Law projects about the necessary medical insurance in Ukraine are researched, the proposed administrative-legal mechanisms are pointed.

Key words: necessary medical insurance, voluntary medical insurance, administrative mechanisms of insurance.

Розвиток вітчизняної моделі державного страхування в умовах становлення ринкової багатоукладної економіки та необхідності створення ефективних механізмів реалізації та захисту права особи на медичну допомогу обумовлюють необхідність реформування концепції публічно-владного управління та організаційно-правового забезпечення діяльності у сфері обов'язкового медичного страхування. Актуальність обраної теми статті також обумовлюється певною невизначеністю поточних адміністративно-правових механізмів у цій сфері, дискусії, яка триває щодо форм та методів законодавчого регулювання у сфері медичного страхування. Зазначимо, що окремі питання організаційно-управлінського забезпечення діяльності в сфері охорони здоров'я раніше досліджувалися у працях М.В. Голубчикова, В.Д. Долота, Б.П. Криштопи, А.І. Литвака, Я.Ф. Радиша, Є.М. Савельєвої, О.І. Смотров, А.В. Степаненка, але жодних фундаментальних робіт у відповідній галузі суспільних відносин, які б аналізували актуальні питання правового забезпечення обов'язкового медичного страхування, досі не існує, що також підсилює актуальність нашого дослідження.

Метою статті є аналіз проблем еволюційного розвитку правового забезпечення обов'язкового медичного страхування в Україні. Для цього необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати історію виникнення та сучасний стан правових механізмів у сфері медичного страхування в Україні; дослідити перспективи їх розвитку та визначитися із наявними проектами правового забезпечення відповідних адміністративно-правових суспільних відносин. При цьому, як влучно констатує експерт Української Гельсінської спілки з прав людини М. Щербатюк, медичне страхування є темою, яка протягом вже тривалого часу обгово-

рюється у широких колах громадськості, і через свою важливість і неоднозначність спричиняє жорсткі дискусії щодо принципів, методів, шляхів її впровадження і реалізації в Україні, а відповідно потребує активної участі представників «третього сектору» для того, щоб права громадян України були належним чином захищеними¹.

Необхідно зазначити, що згідно ст. 4 Закону України «Про страхування», введеного в дію 7 березня 1996 р., передбачається здійснення медичного страхування в обов'язковій і добровільній формах. При цьому предметом договору особистого страхування можуть бути майнові інтереси, що не суперечать закону і пов'язані з життям і здоров'ям, працездатністю та пенсійним забезпеченням. У ст. 6 Закону України «Про страхування» до видів добровільного страхування віднесено медичне страхування (безперервне страхування здоров'я) та страхування здоров'я на випадок хвороби; згідно ст. 7 цього акту в Україні також мають здійснюватися такі види обов'язкового страхування, як медичне страхування та особисте страхування медичних працівників (крім тих, які працюють в установах і організаціях, що фінансуються з Державного бюджету України) на випадок інфікування вірусом імунодефіциту людини (далі – ВІЛ) при виконанні ними службових обов'язків².

Як констатують вітчизняні науковці, добровільне страхування здоров'я на випадок хвороби передбачає страхування медичних витрат на випадок конкретної хвороби, яка зазначається в договорі страхування. Наприклад, це можуть бути різні інфекційні хвороби, хвороби серцево-судинної системи, систем дихання³.

Безперервне добровільне страхування здоров'я передбачає поліклінічне обслуговування застрахованого (включаючи й аптечне), стаціонарне обслуговування, послуги невідкладної медичної допомоги, а також стоматологічну допомогу. Воно проводиться на випадок захворювання, яке триває не менш як два тижні. При цьому договори страхування укладаються на строк не менш як три роки. У разі настання страхового випадку передбачаються послідовні виплати застрахованому в межах терміну та місця дії договору страхування протягом періоду захворювання. Обидва розглянуті види добровільного медичного страхування не передбачають будь-якої виплати після закінчення строку дії договору страхування⁴. Механізми добровільного медичного страхування мають насамперед цивільно-правовий характер, тому основний акцент нашої роботи ми зробимо на обов'язкових формах медичного страхування.

Обов'язкове страхування на випадок інфікування ВІЛ було запроваджено в Україні ще постановою Кабінету Міністрів України «Про державне обов'язкове особисте страхування медичних і фармацевтичних працівників на випадок інфікування вірусом імунодефіциту людини при виконанні ними службових обов'язків» від 18 вересня 1992 р. № 543. Згідно із ст. 26 Закону України «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунодефіциту (СНІД) та соціальний захист населення» постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 1998 р. № 1642 був схвалений чинний Порядок та умови обов'язкового страхування медичних працівників та інших осіб на випадок інфікування ВІЛ під час виконання ними професійних обов'язків, а також на випадок настання у зв'язку з цим інвалідності або смерті від захворювань, зумовлених розвитком ВІЛ-інфекції. За цим документом працівники, зайняті наданням медичної допомоги населенню, підлягають обов'язковому страхуванню на випадок інфікування ВІЛ під час виконання ними професійних обов'язків, а також на випадок настання у

зв'язку з цим інвалідності або смерті від захворювань, зумовлених розвитком ВІЛ-інфекції. Таке обов'язкове страхування здійснюється за рахунок власника (уповноваженого ним органу) закладу охорони здоров'я, а страхування працівників бюджетних установ і організацій здійснюється за рахунок коштів, передбачених на цю мету в кошторисах на їх утримання. Спеціальних вимог до страховиків у цій сфері поточне законодавство не містить, встановлюючи лише перелік страховальників, визначаючи у додатках до Порядку 1998 р. зразок відповідної форми страхування для медичних працівників та інших осіб та Перелік категорій медичних працівників та інших осіб, які підлягають обов'язковому страхуванню на випадок інфікування ВІЛ⁵.

В Україні сьогодні не існує адміністративно-правових механізмів здійснення обов'язкового медичного страхування для пацієнтів. У той же час в Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні», що відбулися 20 травня 2009 р., констатується, «що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування». Учасники цих парламентських слухань відзначили, що «система охорони здоров'я, яка має вирішувати питання поліпшення здоров'я населення України, втрачає державні функції та перебуває у занедбаному стані», і при цьому «кардинальних змін можна досягти тільки через системну реформу та комплексний, законодавчо врегульований перехід системи охорони здоров'я на модель бюджетно-страхової медицини». Такий підхід, зазначається у рекомендаціях, має включати запровадження обов'язкового медичного страхування; при цьому початком реформ у системі охорони здоров'я України має стати саме прийняття Закону України про фінансування охорони здоров'я та обов'язкове медичне страхування в Україні⁶.

У працях С.С. Осадця завважується, що система обов'язкового медичного страхування зобов'язує страховальників укладати відповідні договори із страховиками, згідно з якими застраховані мають право на одержання медичних послуг, перелік і обсяг яких устанавлюється програмами обов'язкового медичного страхування, у медичних установах, включених до системи обов'язкового медичного страхування. При укладенні договору страховик видає страховальникові страховий договір, а застрахованому – страховий поліс, який має силу договору. У договорі обов'язкового медичного страхування визначається, що страхова організація бере на себе зобов'язання з оплати медичних та інших послуг, що їх буде надано застрахованому згідно з програмою обов'язкового медичного страхування. У свою чергу, страховальник зобов'язується сплачувати внески страховій організації. Страховий поліс обов'язкового медичного страхування підтверджує право громадянина на одержання медичної допомоги за програмою обов'язкового медичного страхування⁷.

Основною метою загальнообов'язкового державного соціально-медичного страхування являється посилення відповідальності та зацікавленості органів державної влади, підприємств, організацій та населення в охороні здоров'я та забезпечення гарантованого рівня медичної допомоги та профілактичних заходів. Медичне страхування є встановлення гарантій громадянам при виникненні страхового випадку в отриманні гарантованого рівня медичної допомоги за рахунок накопичених коштів і фінансування профілактичних закладів. Додамо, що в Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування визначена стратегія розвитку охорони здоров'я держави, яка полягає

саме у впровадженні загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, яке при його раціональній організації дозволить поєднати кращі риси державної охорони здоров'я (загальнодоступність) та приватної медицини (висока технологічність), а також гарантувати пацієнту надання медичної допомоги на сучасному рівні.

У цьому контексті доцільно навести думку О.В. Виноградова про те, що, зокрема «передача обов'язкового медичного страхування страховим компаніям, лікарняним касама, фондам сьогодні здається несвоечасною». Це обґрунтовується тим, що «відсутність методологічної науки, навичок контролю, спеціалістів, налагоджених стосунків тощо безумовно призведе до помилок, ... а дехто забажає перетворитися на «трасти» в славнозвісному розумінні цього слова». Вказаний фахівець пропонує заснувати для цих потреб Державну страхову компанію, «яка створить методологію і умови для ринку обов'язкового медичного страхування, і згодом цей ринок зможуть обслуговувати комерційні професійні страхові компанії, каси, фонди». Водночас важко погодитися із думкою зазначеного автора про те, що «Державна страхова компанія створить альтернативу вибору місця страхування»⁸.

Я.М. Буздуган наголошує на актуальності створення нормативно-правової основи для регулювання обов'язкового медичного страхування в Україні. За роки незалежності робилася не одна спроба ухвалити закон про обов'язкове медичне страхування, було напрацьовано одинадцять законопроектів у цьому напрямі, але жоден із них не затвердила Верховна Рада України. Зазначені законопроекти базуються або на концепції соціального страхування і передбачають створення одного національного страхового фонду, або основані на концепції обов'язкового цивільного (комерційного) страхування та орієнтовані на створення конкурентного ринку обов'язкового медичного страхування за участі багатьох комерційних страхових компаній⁹.

Негативні риси правової реальності у сфері медичного страхування обумовили ухвалення вже згаданих Рекомендацій парламентських слухань 20 травня 2009 р. постановою Верховної Ради України від 21 жовтня 2009 р. № 1651-VI¹⁰. В цьому акті згадувався проект закону щодо реформування фінансування системи охорони здоров'я та впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні, розроблений Комітетом Верховної Ради України з питань охорони здоров'я за участю Міністерства охорони здоров'я України. У цьому законопроекті передбачалося запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування, заснованого на принципі соціальної солідарності, що відповідає міжнародним нормам та Конституції України. Парламент вирішив вважати пріоритетним та прискорити розгляд цього та інших (альтернативних) законопроектів у сфері медичного страхування.

При цьому при Комітеті Верховної Ради України з питань охорони здоров'я було створено робочу групу для опрацювання проекту відповідного закону за участю представників Комітету з питань соціальної політики та праці, міністерств охорони здоров'я України, праці і соціальної політики України, фінансів України, інших зацікавлених органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, організацій роботодавців, профспілок, наукових установ та громадських об'єднань. У ст. 3 Рекомендацій Кабінету Міністрів України приписувалося: доопрацювати законопроект про внесення змін до Основ законодавства про охорону здоров'я з урахуванням питань щодо впровадження обов'язкового медично-

го страхування; залучити представників зацікавлених міністерств до роботи з опрацювання урядового законопроекту щодо впровадження обов'язкового медичного страхування; забезпечити оплату витрат на медичну допомогу потерпілим на виробництві від нещасних випадків або професійних захворювань за рахунок коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України; у місячний термін подати до парламенту пропозиції щодо визначення джерел та розмірів внесків на обов'язкове медичне страхування.

У ст. 4 Рекомендацій обласним радам та регіональним державним адміністраціям приписувалося сприяти розвитку добровільного медичного страхування в регіонах та здійснити заходи з підготовки впровадження системи обов'язкового медичного страхування¹¹. У той же час досі закон у цій сфері не ухвалено парламентом. Це обумовлено, зокрема, і низкою недоліків запропонованих у законопроектах механізмів медичного страхування. Серед них фахівцями було виокремлено наступні: регресивний характер фінансування (бідні платять відносно більше ніж багаті); наявність різних програм медичних послуг в залежності від суми страховки; створення конкурентних страхових ринків, при яких неминучим стає зменшення справедливості (особливо щодо хронічних хворих та літніх людей); складний з точки зору реалізації механізм управління.

На думку експертів сьогодні єдиною прийнятною моделлю для запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні є модель загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування на основі єдиного платника. Тому розглянемо адміністративні механізми такого страхування, запропоновані, зокрема, у деяких законопроектах з цього приводу, зареєстрованих у парламенті. Так, ще у проекті Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування», розробленому в 2002 р. урядом України визначаються окремі принципи регулювання у сфері медичного страхування, які потім відтворюються в інших законопроектах з цього приводу, зокрема, неурядових. Згідно проекту 2002 р. до страховальників у цій сфері були віднесені, за певними умовами, роботодавці, самі особи які підлягають страхуванню, органи місцевого самоврядування, фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування України (Пенсійний фонд України, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонд соціального страхування на випадок безробіття, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування).

У якості страховика згідно проекту 2002 р. пропонувалось створити Фонд загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування України (Фонд медичного страхування України). Цей Фонд визначається у проекті, як «державна самоврядна неприбуткова організація, створена для акумуляції фінансових ресурсів на загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування, яка не має на меті одержання прибутку і виконує окремі функції державного управління загальнообов'язковим державним соціальним медичним страхуванням». Положення про Фонд затверджується Кабінетом Міністрів України; до складу правління Фонду, передбачалося обрання на шість років по 15 представників від держави, застрахованих осіб і надавачів медичної допомоги, які виконували б свої обов'язки на громадських засадах¹².

Підсумовуючи, зазначимо наступне. В Україні склалися правові механізми добровільного медичного страхування, які мають насамперед цивільно-правове

забезпечення, та механізм спеціалізованого обов'язкового медичного страхування для медичних робітників (на випадок інфікування ВІЛ). Обов'язкове медичне страхування пацієнтів ще не отримало належних механізмів адміністративного та навіть законодавчого забезпечення, попри активну законопроектну діяльність у цій сфері. У проєктах відповідних механізмів передбачається утворення Фонду медичного страхування України, як ключового управлінського та фінансового інституту. Питання страхування медичної шкоди досі залишаються в Україні поза правовим регулюванням. Наведене тягне необхідність продовження активної науково-дослідницької роботи у цьому напрямку.

1. *Щербатюк М.* Яким має бути обов'язкове медичне страхування в Україні // Соціально-економічні права : Українська Гельсінкська спілка з прав людини [Електронний ресурс] – Режим доступу до сайту : <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1162997437>

2. *Про страхування:* Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78. 3. *Страхування:* Підручник / Наук. ред. С.С. Осадець. – Вид. 2. – К. : КНЕУ, 2002. – С. 407. 4. *Про затвердження «Інструкції про порядок видачі суб'єктам підприємницької діяльності ліцензій на здійснення страхової діяльності на території України. Умови і правила її здійснення та контроль за їх дотриманням» :* наказ Ліцензійної палати та Укрстрахнагляду від 15 липня 1996 р. № ЛП-18/78, зареєстровано в Мін'юсті України 15 серпня 1996 р. № 451/14763 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> 5. *Про затвердження Порядку та умов обов'язкового страхування медичних працівників та інших осіб на випадок інфікування ВІЛ під час виконання ними професійних обов'язків, а також на випадок настання у зв'язку з цим інвалідності або смерті від захворювань, зумовлених розвитком ВІЛ-інфекції, і переліку категорій медичних працівників та інших осіб, які підлягають обов'язковому страхуванню на випадок інфікування ВІЛ під час виконання ними професійних обов'язків, а також на випадок настання у зв'язку з цим інвалідності або смерті від захворювань, зумовлених розвитком ВІЛ-інфекції :* постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 1998 р. № 1642 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 42. – Ст. 23. 6. *Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні»:* постанова Верховної Ради України від 21 жовтня 2009 р. № 1651-VI // Голос України. – 2009. – 3 листопада. – № 207. – Ст. 6. 7. *Страхування:* Підручник. – С. 412. 8. *Виноградов О.В.* Медичне страхування: ідеї і пропозиції // Обговорення проблем реформування системи охорони здоров'я через впровадження проєкту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування»: збірник матеріалів конференції 18 вересня 2002 р., Київ. – К.: КВРУ, 2002 – С. 13. 9. *Сучасне українське медичне право:* Монографія / Наук. ред. С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2010. – С. 386. 10. *Про проведення парламентських слухань на тему: «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні» :* постанова Верховної Ради України від 17 лютого 2009 р. № 966-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 30. – Ст. 440. 11. *Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні»:* постанова Верховної Ради України від 21 жовтня 2009 р. № 1651-VI // Голос України. – 2009. – 3 листопада. – № 207. – Ст. 8. 12. *Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування :* проєкт Закону України 2002 р.: Офіційний сайт Уряду України [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://mirror01.iptelecom.net.ua/~mfps/>