

О. СОЛДАТЕНКО,

*професор кафедри конституційного
та адміністративного права,
ДВНЗ Київський національний економічний
університет ім. В. Гетьмана,
доктор юридичних наук*



УДК 342.7

Законодавчі ініціативи запровадження в Україні загальнообов'язкового медичного страхування

У статті проаналізовано законопроекти, які знаходяться на розгляді Верховної Ради України та пов'язані із запровадженням в Україні обов'язкового державного медичного страхування. Зроблено висновки щодо перспектив введення такого виду страхування в Україні.

Ключові слова: законопроект, загальнообов'язкове державне медичне страхування, право громадян на охорону здоров'я, фінансування системи охорони здоров'я.

Із визначених ст. 4 Основ законодавства України про загальнообов'язкове соціальне страхування [1] п'яти його видів на сьогодні в Україні не запроваджено тільки медичне страхування.

Питанням запровадження в Україні загальнообов'язкового медичного страхування приділяється увага не тільки у наукових публікаціях, а й у матеріалах органів влади різного рівня. Зокрема, у науковій статті [2] та у монографії [3] детально проаналізовано законодавчі ініціативи з окресленого питання за період з 2000 по 2009 р. Аналогічним пи-

танням присвячено праці В. М. Рудого, В. В. Руденя та інших науковців. У рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України», проведених 5 червня 2013 р., зазначено про необхідність у забезпеченні створення законодавчих передумов для запровадження в Україні обов'язкового державного медичного страхування до кінця 2014 р. [4].

Серед законопроектів з питання запровадження загальнообов'язкового медичного страхування, які перебували

на розгляді у Верховній Раді України [5], але так і не стали законами, відзначаємо чотири: законопроекти про загальнообов'язкове медичне соціальне страхування: від 27.11.2007 р. № 1040 (автор Я. М. Сухий), від 18.12.2007 р. № 1040-1 (автори: Л. С. Григорович, Є. Д. Добряк, В. Г. Карпук); від 08.01.2008 р. № 1040-2 (автор О. Б. Шевчук) – усі вони не прийняті 17.12.2010 р.; від 30.03.2009 р. № 4279 (автор В. І. Коновалюк) – відкликаний 22.05.2009 р., а також розроблений Комітетом Верховної Ради України з питань охорони здоров'я законопроект «Про фінансування охорони здоров'я та обов'язкове соціальне медичне страхування в Україні» від 30.06.2009 р. № 4744 (автори: Т. Д. Бахтєєва, Р. М. Сорочинська-Кириленко, В. І. Коновалюк, І. Ф. Шаров) не включений у порядок денний 06.09.2012 р.

Оскільки на сьогодні в Україні відсутні узагальнені аналітичні статті щодо проектів законів, основною ідеєю яких є обов'язкове медичне страхування, то автором поставлено за мету проаналізувати ті законопроекти, які зараз знаходяться на розгляді Верховної Ради України.

На сьогодні їх є три: проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування» від 13.08.2012 р. № 11077 (автор А. В. Яценко); проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» від 21.03.2013 р. № 2597 (автор Я. М. Сухий) та проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування» від 05.04.2013 р. № 2597-1 (автори: В. В. Дудка, Т. Д. Бахтєєва, А. Ф. Шипко, А. І. Кіссе, С. С. Фабрикант, О. М. Біловол).

З першого погляду на назви законопроектів стає зрозуміло, що підходи їх авторів до запровадження в Україні загальнообов'язкового медичного страхування є різними: у двох із них пропонується державне медичне страхування, а у законопроекті № 2597 – державне **соціальне** медичне страхування.

У законопроекті № 11077 передбачено як збереження позитивних рис існуючої системи охорони здоров'я (безоплатність надання медичної допомоги, загальний характер, доступність), так і посилення відповідальності держави, підприємств, організацій, установ та закладів охорони здоров'я щодо реалізації відповідного права громадян. Цей законопроект містить механізми соціального захисту населення в нових економічних умовах та передбачає визначений обсяг медичної допомоги, що міститься у програмі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, яка повинна затверджуватися на рівні держави.

Головна ідея проекту полягає у запровадженні загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, яке має базуватися на трирівневій системі медичного страхування:

перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового медичного страхування, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення страхових виплат за рахунок коштів Фонду медичного страхування;

другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового медичного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному страховому фонді;

третій рівень – система недержавного медичного страхування, що базується на засадах добровільної участі громадян.

Перший та другий рівні системи медичного страхування становлять систему загальнообов'язкового медичного страхування. Другий та третій рівні системи страхування становлять систему накопичувального медичного страхування.

Медичне страхування, на думку автора законопроекту, здійснюватиметься Фондом загальнообов'язкового державного медичного страхування – державним позабюджетним цільовим фондом та його робочими органами на місцях – територіальними управліннями та відділеннями в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, в районах і містах обласного підпорядкування, які мають укладати договори із закладами охорони здоров'я, здійснювати оплату за надану медичну допомогу, контролювати якість надання медичної допомоги.

Фонд медичного страхування запропоновано визнати правонаступником фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, які, за нормами законопроекту, ліквідуються.

Запропоновані зміни щодо ліквідації двох існуючих фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян, безумовно, призведуть до руйнування діючої системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, визначеної Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціаль-

не страхування, зокрема, ст. 4 яких, залежно від страхового випадку, передбачено такі види загальнообов'язкового державного соціального страхування: пенсійне страхування; страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання; страхування від безробіття. Отже, можна зробити висновок, що аналізований законопроект не кореспондується з відповідними положеннями Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та не передбачає внесення відповідних змін до цього законодавчого акта.

Види соціального страхування, які запропоновано ліквідувати, відповідно до зазначених вище законодавчих актів є окремими, самостійними видами соціального страхування, за допомогою яких здійснюються соціальний захист, охорона життя та здоров'я громадян у процесі їх трудової діяльності, а також матеріальне забезпечення та надання соціальних послуг у разі втрати працездатності.

Крім того, недоцільним є і створення Накопичувального фонду медичного страхування (ст. 49), який дублюватиме функції щодо акумуляції та обліку страхових внесків застрахованих осіб на накопичувальних страхових рахунках, а також їх інвестування з метою отримання інвестиційного доходу на користь застрахованих осіб вже діючого в Україні Накопичувального Пенсійного фонду. Утримання двох структур потребуватиме значних витрат

коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування – перехід від бюджетних до страхових систем передбачає різке ускладнення організаційно-фінансових та управлінських функцій, значне зростання «затратності» галузі охорони здоров'я, а тому, в умовах обмеженості в суспільстві фінансових ресурсів, що спрямовуються у сферу охорони здоров'я, запровадження загальнообов'язкового медичного страхування доцільне тільки за умови забезпечення в обов'язковому порядку достатніх гарантій досягнення належного соціального ефекту щодо якості та доступності медичної допомоги.

Законопроектом № 2597 з метою визначення гарантій надання медичної допомоги в системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування відповідно до державних соціальних нормативів у сфері охорони здоров'я, передбачено щорічне затвердження Базової та територіальних програм загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, які визначатимуть перелік та обсяг гарантованого рівня медичної допомоги й умови її надання. При цьому медичні заклади повинні стати самостійними суб'єктами господарювання, а їх фінансування планується здійснювати за конкретно виконану роботу певного обсягу і якості, що передбачені умовами договору.

Законопроект № 2597 розроблено з урахуванням того, що Фонд обов'язкового медичного страхування не повинен виконувати функції, пов'язані зі збором внесків від роботодавців та застрахованих осіб, які збиратимуться одним органом для всіх видів соціального стра-

хування у складі єдиного соціального внеску. Передбачається, що страхові внески (у складі єдиного внеску) сплачуватимуть роботодавці, а за окремі категорії застрахованих осіб та дітей – місцеві органи виконавчої влади в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, та фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування. У законопроекті зазначено, що конкретний перелік медичних послуг, які надаватимуться застрахованим особам, буде встановлюватися окремим законом одночасно із прийняттям закону про Державний бюджет України на відповідний рік та закону щодо розміру єдиного соціального внеску.

Вартість медичних послуг визначатиметься виходячи з фактичних витрат надання таких послуг, але не вище граничних тарифів, що затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Взаємовідносини Фонду та постачальників медичних послуг передбачено визначати на підставі договору про медичні послуги за медичним страхуванням.

Таким чином, у цьому законопроекті також передбачено створення п'ятого фонду соціального страхування (сьогодні вже діють Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Пенсійний фонд України), що об'єктивно призведе до значного збільшення витрат на організаційні заходи та дублювання ряду функцій зі

страхування здоров'я, які покладені на Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, зокрема по медичній реабілітації, відновленню здоров'я застрахованих осіб і членів їх сімей, дітей, у тому числі профілактичні заходи.

При виборі моделі медичного страхування слід враховувати, що потреба у медичному обслуговуванні та наданні допомоги з тимчасової непрацездатності для працюючих осіб у більшості випадків виникає при настанні того самого страхового випадку, пов'язаного із захворюванням – обидва такі випадки регулюються однією Конвенцією № 130 від 04.06.1969 р. [6] Міжнародної організації праці про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби, якою передбачається управління наданням цих видів допомоги однією установою. З метою оптимізації адміністративних витрат на запровадження медичного страхування такою установою пропонується визначити Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності [7].

Ураховуючи запровадження з 01.01.2011 р. єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, при запровадженні медичного страхування необхідне проведення системного реформування усіх органів соціального страхування та уніфікації законодавства у цій сфері, яке має завершитися створенням єдиного органу, здатного забезпечувати реалізацію державної політики зайнятості та соціального страхування в Україні.

Законопроект № 2597-1 внесено як альтернативний до законопроекту № 2597. Більшість положень цих двох

проектів законів містять однакові підходи до регулювання відносин у сфері обов'язкового медичного страхування. Звернемо увагу тільки на їх відмінності.

Зокрема, відповідно до законопроекту № 2597-1 усі громадяни України підлягають обов'язковому медичному страхуванню, у тому числі непрацюючі особи, які не зареєстровані як безробітні, що відповідає вимогам ст. 49 Конституції України, де зазначено, що держава повинна створити умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Значну увагу в законопроекті приділено додержанню вимог ст. 32 Конституції України, згідно з якою не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом – у законопроекті визначено, яку інформацію про особу можна збирати, зберігати і використовувати.

У законопроекті не передбачена мережа страхових кас, які створюються як окремі робочі органи виконавчої дирекції Фонду, що спрямовано на зменшення адміністративних витрат і можливість спрямування коштів Фонду для оплати саме медичної допомоги.

Законопроектом визначені умови і порядок сплати страхових внесків з урахуванням категорії застрахованих осіб – тих, які належать до категорії працюючих, які належать до категорії непрацюючих, які беруть добровільну участь в обов'язковому медичному страхуванні.

Крім того, оскільки діяльність суб'єктів обов'язкового медичного страхування базується на договірних

відносинах, законопроектом ретельно урегульовано зазначені відносини, зокрема, передбачено три види договорів (договір про надання та оплату медичної допомоги, договір про добровільне медичне страхування, договір про співпрацю), визначено їх істотні умови та порядок укладення.

Серед позитивних аспектів законопроекту № 2597-1 відзначимо, що ним не передбачено прийняття щорічних нормативно-правових актів, якими б затверджувалися умови і порядок надання медичної допомоги на наступний рік, на відміну від двох інших аналізованих проектів, адже створення занадто складного правового механізму, від якого залежить життя і здоров'я громадян, ставить під сумнів доцільність функціонування системи обов'язкового медичного страхування.

Законопроектом також передбачено, що у період запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування та протягом п'яти років після запровадження Фонд обов'язкового медичного страхування функціонує як центральний орган виконавчої влади, бюджет якого повинен затверджуватися Кабінетом Міністрів України.

Однією з позитивних відмінностей цього законопроекту від двох попередніх є уникнення певної суперечності із конституційними вимогами щодо безоплатності медичної допомоги для більшості категорій громадян (ст. 6), хоча авторам законопроекту не вдалося уникнути колізії щодо осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, і визначаються як «страхувальники щодо самих себе».

Усупереч конституційним вимогам щодо рівноправності громадян, демократизму і загальнодоступності медичної допомоги у законопроекті не передбачено поширення дії закону на осіб, які проходять службу як військовослужбовці або особи начальницького чи рядового складу (ст. 2); до переліку осіб, які підлягають обов'язковому медичному страхуванню (ст. 5), не віднесено членів особистих селянських господарств; ст. 9 проекту передбачено право застрахованої особи вільного вибору постачальника медичної допомоги та/або лікаря загальної практики (сімейного лікаря) тільки для отримання первинної медичної допомоги. Отримання спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги від постачальника медичної допомоги можливе тільки за направленням лікаря загальної практики або за умови доставляння пацієнта до зазначеного постачальника бригадою екстреної (швидкої) медичної допомоги.

Звернемо також увагу на те, що визначений обсяг медичної допомоги і порядок надання медичних послуг не дає чіткого уявлення про перспективи забезпечення конституційного права особи на охорону здоров'я, про що свідчить розрізнений зміст положень проекту: у ст. 9 проекту визначено, що застрахована особа має право на отримання медичної допомоги відповідно до галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я. Водночас у ст. 21 проекту наведено приблизний перелік страхових випадків (відповідно до якого і має надаватись медична допомога за змістом закону). При цьому ст. 23 «Перелік страхових випадків»

передбачено, що «перелік страхових випадків за обов'язковим медичним страхуванням визначається Кабінетом Міністрів України з урахуванням встановлених цим Законом випадків, які є страховими і які не є страховими».

Крім того, у проекті закону № 2597-1 запровадження обов'язкового медичного страхування передбачається як окрема система (як і у попередніх двох проаналізованих законопроектах) без урахування того, що медичне страхування є одним із п'яти видів загальнообов'язкового державного соціального страхування. У проекті передбачається створення нової структури – Фонду обов'язкового медичного страхування та робочих органів виконавчої дирекції цього Фонду, її управлінь в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, відділень у містах обласного значення та районах – фактично як додаткової бюрократичної структури, видатки на утримання якої здійснюватимуться за рахунок надходжень на обов'язкове медичне страхування.

Таким чином, проведений аналіз актуальних на сьогодні законодавчих ініціатив з питань запровадження в Укра-

їні загальнообов'язкового медичного страхування дозволяє зробити висновок про неналежне визначення організаційно-правового статусу та особливостей діяльності медичних страхових організацій, правового режиму коштів обов'язкового медичного страхування; статусу закладів охорони здоров'я як виробників медичних послуг з відповідними правами та повноваженнями; порядку формування державного та комунального замовлення щодо надання населенню України медичних послуг; прав та обов'язків пацієнтів тощо. Крім того, реальне запровадження системи обов'язкового медичного страхування (а не просто формування фонду, куди спрямовуватимуться внески) вимагає розробки спеціальної державної програми, що має передбачати порядок здійснення відповідних заходів у правовій, адміністративній та фінансовій сфері, про що не згадується у жодному із проаналізованих законопроектів, а отже, напевно чи в Україні у найближчі п'ять років буде запроваджено загальнообов'язкове державне медичне страхування, незважаючи на наявність законодавчих ініціатив.

Список використаної літератури

1. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=16%2F98-%E2%F0>.
2. Солдатенко О. Перспективи реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я через медичне страхування / О. Солдатенко // Право України. – 2009. – № 3. – С. 54–58.
3. Солдатенко О. В. Правове регулювання видатків на охорону здоров'я в Україні та державах Центральної Європи : монографія / О. В. Солдатенко. – К. : Алерта, 2010. – 278 с.
4. Проект Рекомендацій парламентських слухань на тему «Сучасний стан, шляхи і перспективи реформи у сфері охорони здоров'я України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apteka.ua/article/235648>.
5. Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2>.

6. Конвенція Міжнародної організації праці 130 про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=993_184.
7. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект Закону України «Про загальнообов'язкове державне медичне страхування» (реєстр. № 2597 від 21.03.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46242.

Стаття надійшла до редколегії 15.08.2013.

Солдатенко О. Законодательные инициативы введения в Украине общеобязательного медицинского страхования

В статье проанализированы законопроекты, которые находятся на рассмотрении Верховной Рады Украины, связанные с введением в Украине обязательного государственного медицинского страхования. Сделаны выводы относительно перспектив введения такого вида страхования в Украине.

Ключевые слова: законопроект, общеобязательное государственное медицинское страхование, право граждан на охрану здоровья, финансирование системы здравоохранения.

Soldatenko O. Legislative initiatives of the introduction in Ukraine of compulsory medical insurance

The article analyzes the bills under consideration by the Ukrainian Parliament and associated with the introduction in Ukraine of compulsory state medical insurance. Conclusions regarding the prospects of the introduction of such kind of insurance in Ukraine.

Keywords: bill obligatory state medical insurance, the right of citizens to health protection, financing of the health system.