

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ЗАХИСТУ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ МЕДИЧНОЇ СФЕРИ

Білий Д. О.,

*аспірант 2-го року Навчально – наукового інституту
«Юридичний інститут ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені
Вадима Гетьмана»*

Білий Д. О. Публічна адміністрація як суб'єкт захисту прав пацієнтів медичної сфери.

В даній науковій статті автором здійснено дослідження публічної адміністрації як суб'єкта захисту прав пацієнтів медичної сфери.

З впровадженням реформи системи охорони здоров'я передбачено нове бачення надання медичної допомоги та медичних послуг пацієнтам, запроваджено нові підходи до системи фінансування закладів охорони здоров'я та оплати медичної допомоги та медичних послуг пацієнтами, визначено рівні медичної допомоги залежно від складності, передбачено запровадження страхової медицини та державних гарантій медичного обслуговування населення тощо. Проте успішна реалізація поставлених цілей та завдань медичної реформи не можлива без наявності нормативно-правового підґрунтя та систематичної та злагодженої діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації в досліджуваній сфері адміністрування.

Основним завданням публічного управління медичною сферою є забезпечення орієнтованої на пацієнта системи, забезпечення справедливого загального охоплення послугами охорони здоров'я всього населення країни.

Система органів публічної адміністрації, які захищають права пацієнтів має ієрархічну структуру. Наявність електронних баз даних пацієнтів, лікарських засобів та препаратів, електронної системи охорони здоров'я сприяє різносторонній взаємодії компетентних суб'єктів щодо забезпечення прав, свобод, інтересів пацієнтів під час реалізації їхнього конституційного права на охорону здоров'я.

Ключовим є момент притягнення винних посадових, службових осіб та працівників закладів охорони здоров'я до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільної відповідальності у разі порушення прав пацієнтів, тобто щоб дані норми мали не декларативний характер, а були дієвим механізмом захисту прав пацієнтів.

Визначено, що публічна адміністрація як суб'єкт захисту прав пацієнтів медичної сфери – це система органів виконавчої влади та органів, які виконують делеговані повноваження в сфері охорони здоров'я, метою діяльності яких є гарантування конституційного права на охорону здоров'я, забезпечення своєчасного, безперервного, високопрофесійного надання пацієнтам послуг в сфері охорони здоров'я у випадку їх звернення до закладів системи охорони здоров'я, а також притягнення осіб, які порушують права пацієнтів до юридичної відповідальності.

Ключові слова: пацієнт, надання медичної послуги, медична допомога, медичні послуги, суб'єкт публічної адміністрації в медичній сфері.

Bilyy D. O. Public administration as a subject of protection of the rights of the medical sphere.

In this scientific article, the author conducted a study of public administration as a subject of protection of the rights of patients in the medical field. With the implementation of the health care reform, a new vision of providing medical care and medical services to patients is provided, new approaches to the system of financing health care facilities and paying for medical care and medical services by patients are introduced, levels of medical care are determined depending on complexity. medicine and state guarantees of medical care,

etc. However, the successful implementation of the goals and objectives of medical reform is not possible without a legal basis and systematic and coordinated activities of authorized public administration entities in the study area of administration.

The main task of public administration of the medical sphere is to ensure a patient-oriented system, to ensure fair universal coverage of health services for the entire population of the country.

The system of public administration bodies that protect patients' rights has a hierarchical structure. The availability of electronic databases of patients, medicines and drugs, electronic health care system facilitates the diverse interaction of competent entities to ensure the rights, freedoms and interests of patients in the exercise of their constitutional right to health care.

It is important to bring the guilty officials, officials and employees of health care facilities to criminal, administrative, disciplinary and civil liability in case of violation of patients' rights, ie that these rules are not declarative, but are an effective mechanism for protecting patients' rights.

It is determined that public administration as a subject of protection of patients' rights in the medical sphere is a system of executive bodies and bodies exercising delegated powers in the field of health care, the purpose of which is to guarantee the constitutional right to health care, ensuring timely, continuous, highly professional provision of health care services to patients in case they apply to health care institutions, as well as bringing persons who violate the rights of patients to justice

Key words: patient, provision of medical services, medical care, medical services, subject of public administration in the medical sphere.

Постановка проблеми. Починаючи з 2016 року в Україні почали впроваджувати реформу системи охорони здоров'я. Даною реформою передбачено нове бачення надання медичної допомоги та медичних послуг пацієнтам, запроваджено нові підходи до системи фінансування закладів охорони здоров'я та оплати медичної допомоги та медичних послуг пацієнтами, визначено рівні медичної допомоги залежно від складності, передбачено запровадження страхової медицини та державних гарантій медичного обслуговування населення тощо. Однак, успішна реалізація поставлених цілей та завдань медичної реформи не можлива без наявності нормативно-правового підґрунтя та систематичної та злагодженої діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації в досліджуваній сфері адміністрування.

Стан дослідження. Окремі аспекти досліджуваної проблематики були предметом дослідження В.О. Галай в розрізі механізму забезпечення прав пацієнтів в державному управлінні; О.Г. Стрельченко – забезпечення права громадянина на лікарські засоби; Ю.А. Козаченко – адміністративно-правове забезпечення прав пацієнта; І.М. Парашиц – державні механізми забезпечення та захисту прав пацієнтів в Україні та ін.

Виклад основного матеріалу. Україна намагається переформатувати національну систему охорони здоров'я на основі застарілого управлінського апарату та негативного асоціювання громадянами порядку та якості отримання медичних послуг. Публічне адміністрування в сфері охорони здоров'я не може розвиватись та функціонувати ізольовано від проблем сьогодення та наслідків суспільного розвитку. Необхідним видається вироблення як довгострокової концепції сталого розвитку системи охорони здоров'я, так і постійного моніторингу існуючих та виникаючих проблем у цій сфері [1, с.63].

Метою публічного управління медичною сферою є розбудова орієнтованої на пацієнта системи, здатної забезпечити справедливе загальне охоплення послугами охорони здоров'я всього населення країни. Відповідно до стратегії ВООЗ це можливо тільки за наявності продуманої багатокomпонентної комунікативної стратегії, яка охоплює населення країни, пацієнтів, медичних працівників та державні установи. Важливим питанням у публічному управлінні сферою охорони здоров'я є забезпечення прозорості, актуальності та достовірності даних, які використовуються для публічного управління охороною здоров'я [2, с.92].

Ст.14 Основи законодавства України про охорону здоров'я визначено, що реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади. Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення державних цільових програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також в межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади в сфері охорони здоров'я. Міністерства, інші центральні органи вико-

навчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність в сфері охорони здоров'я. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють управління комунальними закладами охорони здоров'я, організацію їх матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення відповідно до закону [11, ст.14]. Таким чином, система органів публічної адміністрації в сфері охорони здоров'я є ієрархічною, а з огляду на специфіку виконуваних завдань та функцій в досліджуваній сфері органи публічної адміністрації можна поділити на: суб'єктів загальної компетенції та суб'єктів спеціальної компетенції.

В структурі Верховної Ради України діє 23 комітети Верховної Ради України. Профільним Комітетом Верховної Ради України в досліджуваній сфері є *Комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування*.

До повноважень Комітету з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування щодо захисту прав пацієнтів слід віднести: 1) внесення пропозицій щодо удосконалення законодавства про охорону здоров'я, у тому числі про медичну допомогу, лікувальну діяльність, лікарські засоби, медичні вироби, фармацевтичну діяльність; 2) розроблення та внесення пропозицій щодо державної політики у сферах боротьби із соціально небезпечними захворюваннями (СНІД, туберкульоз, наркоманія тощо), інфекційного контролю та епідемічної безпеки; сучасні медичні технології та медична техніка; розвиток трансплантології в Україні; 3) розроблення нормативно-правових засад добровільного медичного страхування; 4) визначення та розроблення нормативно-правових актів щодо правового регулювання обов'язкового державного медичного страхування; 5) внесення пропозицій розвитку санаторно-курортного оздоровлення населення [3; 4].

Наступним суб'єктом загальної юрисдикції, на нашу думку, є *Президент України*. Повноваження Президента України носять більш загальний нормативний характер в сфері охорони здоров'я, зокрема: 1) підписує закони, прийняті Верховною Радою України; 2) має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України [3].

Ст.19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначено, що діяльність *Кабінету Міністрів України* спрямовується на забезпечення інтересів Українського народу шляхом виконання Конституції України та законів України, актів Президента України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління, в тому числі, у сфері охорони здоров'я [5].

Наступною групою суб'єктів, повноваження яких безпосередньо спрямовані на захист прав пацієнтів є: Міністерство охорони здоров'я України; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Національна служба здоров'я України; Рахункова палата; місцеві органи публічної адміністрації.

Міністерство охорони здоров'я України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, попередження та профілактики неінфекційних захворювань.

Основними завданнями МОЗ щодо захисту прав пацієнтів є забезпечення формування та реалізація державної політики є: 1) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я та прав пацієнта; 2) готує пропозиції стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я, розробляє та організовує виконання державних комплексних та цільових програм охорони здоров'я; 3) встановлює: медичні показники застосування методів стерилізації громадян; регламенти медичних втручань, дозові межі опромінення пацієнтів з урахуванням особливостей конкретних медичних втручань; правила та періодичність проведення обов'язкових профілактичних оглядів на туберкульоз певних категорій населення; 4) бере участь в організації щорічного медичного обстеження (диспансеризації) осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; 5) затвер-

джує переліки: – захворювань, які дають право на усиновлення хворих дітей без дотримання строків перебування на обліку; – дозволених до застосування методів профілактики, діагностики, лікування, реабілітації та лікарських засобів; – медичних показань для застосування імплантації електрокардіостимуляторів, органів та інших анатомічних матеріалів, які можуть використовуватися для трансплантації; – органів людини, які дозволяється вилучати в донора-трупа, показників безпеки та якості крові, її компонентів і препаратів, що вводяться реципієнтам, органів людини, анатомічних утворень, тканин, їх компонентів і фрагментів та фетальних матеріалів, які дозволяється вилучати в донора-трупа та мертвого плода людини; б) затверджує порядки: – переведення хворих, які страждають на психічні розлади, щодо яких були застосовані примусові заходи медичного характеру, з одного закладу з надання психіатричної допомоги в інший за рішенням суду про зміну застосування примусового заходу медичного характеру, направлення хворих на наркоманію на примусове лікування; – лікування від наркоманії осіб, які страждають важкими психічними розладами або іншою важкою хворобою, що перешкоджає перебуванню в спеціалізованих закладах охорони здоров'я, осіб з інвалідністю I і II групи, вагітних жінок та матерів, що мають немовлят, а також чоловіків у віці понад 60 років та жінок у віці понад 55 років; 7) здійснює інші повноваження [6].

До структури Міністерства охорони здоров'я України входять: 12 департаментів; 3 управління; 4 відділи; 4 сектори. Одним з департаментів є юридичний департамент. До структури якого входять: 1. Відділ організації роботи щодо представництва в судових та інших органах державної влади; 2. Відділ договірної роботи; 3. Відділ юридичної експертизи; 4. Відділ організаційно-методичного забезпечення. Як бачимо, структурного підрозділу, який би займався захистом та вирішенням справ щодо порушення прав пацієнтів в структурі департаменту немає. Пацієнти є головними суб'єктами отримання медичної допомоги та медичних послуг. Нажаль, на сьогоднішній день, можемо спостерігати випадки ненадання чи неякісного надання, чи несвоєчасного надання, чи порушення під час надання медичної допомоги та медичних послуг пацієнтів з боку лікарів та працівників закладів охорони здоров'я. І відповідно головний центральний орган виконавчої влади в даній сфері повинен виконуючи свої завдання захищати права пацієнтів, що чітко корелюється з положеннями пп.10, 17 п.2 Положення про Міністерство охорони здоров'я України: забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я та прав пацієнта; здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю Міністерства охорони здоров'я України, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління [6].

Саме тому, пропонуємо, *створити при юридичному департаменті Міністерства охорони здоров'я України Відділ з захисту прав пацієнтів. При цьому, функціонування даного підрозділу повинно бути централізованим за ієрархічним принципом, тобто відділи з захисту прав пацієнтів повинні бути створені також і в структурі органів, які реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в адміністративно-територіальних одиницях України.*

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, у тому числі медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки і виробів медичного призначення, та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу [7].

Діяльність даного суб'єкта щодо захисту прав пацієнтів є дуже важливою, адже, від якості лікарських засобів та препаратів прямим чином залежить стан здоров'я пацієнта. На сьогоднішній день, все більших масштабів набуває проблема підроблених лікарських препаратів та засобів, а їх виявлення стає все складнішим. Неякісні, фальсифіковані лікарські засоби та препарати завдають непоправної шкоди пацієнтам. Так, за даними Всесвітньої організації об'єднаних націй кожна десята упаковка ліків є неякісною чи підробленою у країнах з низьким та середнім рівнем доходів, до яких належить і Україна. Деякі експерти називають цифру в 30 відсотків. Обшуки і арешти підозрюваних у виготовленні фальсифікованих ліків відбуваються регулярно у різних регіонах. За інформацією Держлікслужби, нині в Україні діє трирівнева система контролю якості лікарських засобів. Імпортовані медпрепарати перевіряють при ввезенні в Україну, повторно це мають зробити дистриб'ютори. В українських фармацевтичних компаніях діє система внутрішнього контролю на виробництві. Ввезені і українські ліки додатково перевіряють аптечні заклади перед розміщенням на вітрині. Є ще планові

і позапланові перевірки самих аптек. Однак чинним законодавством передбачено повідомляти про них за рік і за десять днів. Це, звісно, значною мірою унеможливило виявлення фальсифікатів. Все ж, протягом 2019 року Держлікслужба заборонила обіг 16 найменувань фальсифікованих лікарських засобів. З 2022 року в Україні також діятиме обов'язкове маркування усіх медичних препаратів за допомогою унікального 2D-коду. У межах пілотного проєкту це вже погодилися робити 12 фармацевтичних компаній [8].

За підробку ліків за законодавством України передбачена кримінальна відповідальність – ст. 321-1 Кримінального кодексу України «Фальсифікація лікарських засобів або обіг фальсифікованих лікарських засобів» і відповідно кримінальне покарання у вигляді позбавлення волі від 5 до 15 років, або довічне позбавлення волі. При цьому, як додатковий вид покарання конфіскація майна.

Національна служба здоров'я України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [9].

Основними завданнями НСЗУ є: 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 та лікарських засобів за програмою медичних гарантій; 3) внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [9].

Пацієнти, які вважають, що їх права порушені мають можливість через сайт Національної служби здоров'я України звернутися та викласти свої претензії як он-лайн в електронній формі або заповнити он-лайн форму на сайті, так і надіслати звернення поштою, а також зателефонувати до Інформаційно-довідкової служби Національної служби здоров'я України.

Окрім цього, у разі необхідності та на виконання ст.9 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» Національна служба здоров'я України зобов'язана: 1) надавати правову інформацію; 2) надавати консультації і роз'яснення з правових питань; 3) складати заяви, скарги та інші документи правового характеру (крім документів процесуального характеру); 4) надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації. Тобто, у разі звернення пацієнта до Національної служби здоров'я України та у разі необхідності остання повинна забезпечити пацієнту надання безоплатної первинної правової допомоги. Втім, на офіційному сайті Національної служби здоров'я України відсутня статистична інформація щодо звернень громадян та надання їх відповідно первинної правової допомоги.

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи. Рахункова палата є державним колегіальним органом [10].

Висновки. Отже, узагальнюючи вище викладене, відзначимо наступне. Система органів публічної адміністрації, які захищають права пацієнтів має ієрархічну структуру. Наявність електронних баз даних пацієнтів, лікарських засобів та препаратів, електронної системи охорони здоров'я сприяє різносторонній взаємодії компетентних суб'єктів щодо забезпечення прав, свобод, інтересів пацієнтів під час реалізації їхнього конституційного права на охорону здоров'я. Безумовно, рівень захисту прав пацієнтів залежить від ефективності діяльності суб'єктів публічної адміністрації в сфері охорони здоров'я, фінансування державних програм в сфері охорони здоров'я, відповідальності компетентних суб'єктів перед пацієнтами за невиконання покладених на них завдань та обов'язків. Важливим є момент притягнення винних посадових, службових осіб та працівників закладів охорони здоров'я до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та цивільної відповідальності у разі порушення прав пацієнтів, тобто щоб дані норми мали не декларативний характер, а були дієвим механізмом захисту прав пацієнтів.

Список використаних джерел:

1. Неугодніков А. Публічне адміністрування в сфері охорони здоров'я. Юридичний вісник, 2019. №3. С.63-69. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/908124.pdf>

2. Самофалов Д. О. Упровадження електронної системи охорони здоров'я як складник публічного управління охороною здоров'я: світовий досвід. Державне управління та місцеве самоврядування, 2020. Вип. 1 (44). С.92-99. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2020/2020_01\(44\)/14.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik_dums/2020/2020_01(44)/14.pdf)
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року №254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 19-ІХ. Відомості Верховної Ради, 2019. № 35. Ст.147.
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. № 13. Ст.222.
6. Положення про міністерство охорони здоров'я України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>
7. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2015 р. № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-%D0%BF#Text>
8. Фальшиві ліки в Україні: як відрізнити і що підробляють найчастіше? URL: <https://www.dw.com/uk>
9. Про утворення Національної служби здоров'я України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF#Text>
10. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року № 576-VIII. Відомості Верховної Ради України, 2015. № 36. Ст.360.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України, 1993. № 4. Ст.19.