

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ УПОВНОВАЖЕНОГО З ПРАВ ПАЦІЄНТІВ В УКРАЇНІ

В Україні давно на часі здійснення реформи охорони здоров'я. Важлива роль у процесі вдосконалення надання медичної допомоги належить визнанню і дотриманню прав пацієнтів, їх законодавчому закріпленню. Автор пропонує запровадити інститут Уповноваженого з прав пацієнтів, обґрунтовує основи його правового статусу.

Ключові слова: охорона здоров'я, пропозиції щодо вдосконалення законодавства, уповноважений з прав пацієнтів.

Гладун З. С. К вопросу об учреждении института Уполномоченного по правам пациентов в Украине.

В Украине давно назрел вопрос о реформировании охраны здоровья. Важная роль в процессе усовершенствования оказания медицинской помощи принадлежит признанию и соблюдению прав пациентов, их законодательному закреплению. Автор предлагает учредить институт Уполномоченного по правам пациентов, обосновывая основы его правового статуса.

Ключевые слова: охрана здоровья, предложения по совершенствованию законодательства, уполномоченный по правам пациентов.

Hladun Z. S. On the introduction of Patients Commissioner Institute in Ukraine.

It's high time for Ukraine to implement health care reform. Important role in the improvement of medical care belongs to recognition and observance of patients rights and their legislative confirmation. The author proposes to introduce the Institute of Patients Commissioner, justifies the basis of its legal status.

Keywords: health care, proposals to improve legislation, the Patients Commissioner.

Права пацієнта є частиною загального правового статусу людини і громадянина. В основі прав пацієнтів лежить ідея поваги до їх прав як учасників (найважливішої сторони) відносин у процесі надання їм медичної допомоги. Саме людина (фізична особа) є належним суб'єктом (носієм) прав щодо її життя і здоров'я. Відповідно до цього не можна насильно, без добровільно одержаної згоди належним чином поінформованого пацієнта, надавати йому медичну допомогу (крім декількох випадків, коли постає питання про рятування його життя) і здійснювати медичне втручання в його організм. Пацієнт є необхідною і повноправною стороною та учасником лікувального процесу. Слід було б нагадати слова одного із засновників наукової медицини Авіценни: «Нас троє – я, ти і твоя хвороба. Якщо ти будеш зі мною – нас буде двоє, і ми переможемо її. Якщо ти будеш не зі мною, а з нею – вас буде двоє, а я – один. Ви переможете мене».

Отже, звертаючись до медичного працівника за медичною допомогою, особа набуває статусу пацієнта [1, с. 3]. Однак, яким би освіченим і «підкованим» з питань медицини не був пацієнт, усе ж у відносинах з медиками він не є рівним з ними. Потрапляючи в руки медиків, він почуває себе перед ними безпорадним і незахищеним, особливо враховуючи, що вони, крім своїх професійних знань, озброєнні складною і дорогавартісною апаратурою, розмовляють мовою, пересипаною професійною термінологією і пишуть свої документи нікому (навіть, часом їм самим) не зрозумілим почерком. Тож цілком справедливо, щоб на стороні пацієнта був фахівець, як адвокат у підсудного, який міг би його і морально підтримати і професійно оцінити дії медиків та захистити його права [2, с. 23]. Такою особою може бути Уповноважений з прав пацієнтів. Ця посада поки не передбачена чинним українським законодавством. Однак потреба в такому інституті існує, тож він, ураховуючи необхідність вдосконалення як законодавства в цілому, так і державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я зокрема, процесів підвищення якості надання медичної допомоги і порядку розгляду скарг пацієнтів, невдовзі може бути запроваджений.

В останні роки з'явилися праці українських дослідників правових відносин у сфері охорони здоров'я як окремої людини, так і населення загалом. Серед них такі, як С. В. Антонов, С. Б. Булеца, І. В. Виноградова, Т. В. Волинець, В. О. Галай, Р. Ю. Гревцова, Л. М. Дешко,

Н. В. Ілларіонова, О. О. Прасов, В. М. Самсонов, Д. В. Карамишев, О. Ю. Кашинцева, Н. І. Копаचовець, О. В. Крилов, П. Є. Лівак, Б. О. Логвиненко, К. Б. Наровська, А. А. Старченко, Т. О. Тихомирова, Я. М. Шатковський та ін. Особливо слід виділити імена авторів першого українського підручника з медичного права (2008 р.), якими є С. Г. Стеценко, В. Ю. Стеценко та І. Я. Сенюта [3]. Кожен з них досліджував окремі питання правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я, проте, окрім праць С. Г. Стеценка, І. Я. Сенюти та Н. С. Наулік, наукових праць щодо інституту Уповноваженого з прав пацієнтів в Україні досі немає.

Якщо всерйоз ставити завдання про визнання і дотримання в Україні прав пацієнтів, то цілком не зайвим буде створення спеціального державного органу/інституту, який би займався контролем за дотримання законодавства щодо прав пацієнтів у сфері охорони здоров'я, тобто мав би спеціальні надвідомчі повноваження у цій сфері. В деяких країнах (Австралія, Німеччина, Польща, Велика Британія, Нова Зеландія тощо) [4] таким органом є Уповноважений Парламенту чи Уряду з прав пацієнтів. Як свідчить досвід передових країн світу і сучасні перспективи розвитку українського законодавства й адміністративного права зокрема, запровадження цього інституту, у тому числі і в Україні, цілком реальні.

Отже, для його запровадження в Україні потрібні, як мінімум, декілька передумов. Найголовнішою з них є власне незадовільний стан справ у цій сфері відносин, наявність численних порушень прав пацієнтів з боку медичного персоналу. Іншою ж необхідною передумовою є наявність політичної волі Президента і Верховної Ради України виправити таку ситуацію і запровадити такий орган. Ураховуючи, що сьогодні існування його не передбачено Конституцією і чинним законодавством, це можна зробити одним із двох шляхів. Перший з них полягає у тому, щоб прийняти відповідний Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав пацієнтів», постановою Верховної Ради України призначити на цю посаду певну особу і забезпечити фінансування діяльності цього органу окремим рядком в Державному бюджеті України поточного і наступних років.

Другий шлях полягає у можливості Президента, відповідно до положень пункту 15 статті 106 Конституції України [5], своїм Указом створити такий орган і призначити його керівника (Уповноваженого Президента України з прав пацієнтів). З позиції врахування ряду обставин державного і політичного життя в Україні другий шлях видається більш реальним з огляду на існуючий вже прецедент запровадження посади Уповноваженого Президента України з прав дітей [6]. Отже існують два головних шляхи вирішення проблеми запровадження посади уповноваженого у цій сфері, які дають два різні правові статуси такого органу – у першому випадку це Уповноважений з прав пацієнтів саме Верховної Ради України, тобто цей орган наділяє його відповідними повноваженнями, у другому – це Уповноважений Президента України з прав пацієнтів, і саме він може наділяти його ними.

Тепер щодо обсягу самих повноважень. Ураховуючи широкий обсяг власних повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади і відповідно до змісту низки норм Конституції України (зокрема, пунктів 17 та 35 статті 85), повноваження, якими може наділяти новостворений орган Верховна Рада України, дещо ширші, наприклад, за аналогічні, якими цей орган може наділяти Президент. Так як чинна Конституція України не передбачає правових норм, які б регулювали діяльність Уповноваженого з прав пацієнтів, то для запровадження цього інституту доведеться вносити зміни і поправки до Основного Закону. А це, як відомо, дуже непростий процес. Тож все залежить від того, хто швидше скористається цією ініціативою – Верховна Рада чи Президент України? На думку автора, хто б нею не скористався, запроваджувати цей державний інститут треба, він є суспільно корисним і потрібним, і його діяльність сприятиме підвищенню якості надання кваліфікованої медичної допомоги, професійного рівня українських медиків (дотримання прав пацієнтів – необхідна частина професійної медичної діяльності!) і, нарешті, утвердженню правової культури в професійному медичному середовищі. Напевне, є й третій шлях – запровадження цього інституту може бути здійснено в рамках діяльності Кабінету Міністрів України [7] як одного з урядових органів державного управління, діяльність якого спрямовується останнім.

Щодо самого змісту повноважень, якими має бути наділений Уповноважений з прав пацієнтів, то цілком очевидно, що у своїй діяльності він не може підміняти ні органи судової влади, ні медичну адміністрацію. Головним його завданням є виявляти факти порушення прав пацієнтів, дати їм належну правову оцінку і через існуючі правові механізми усувати ці порушення та притягати винних до відповідальності. Тож максимумом службових повноважень Уповноваженого з прав пацієнтів може бути проведення службової перевірки (внутрішнього

розслідування) і, в разі виявлення відповідних порушень, передання цих матеріалів до органів, які проводять досудове слідство, або, якщо справа є цілком очевидною і носить цивільно-правовий характер, – безпосередньо до відповідного суду.

Щодо наданих повноважень, то статус уповноваженого з цих питань може мати або «сильний», або «слабкий» характер. «Сильним» він міг би бути у разі наділення його повноваженнями щодо досудового розслідування і можливості давання правової оцінки поведінці медичних працівників і медичної адміністрації, включаючи рішення органів охорони здоров'я, які для останніх мали б юридично значимий характер. Однак видається, що враховуючи певні правові традиції, які склалися в процесі українського державо- і правотворення, він, швидше за все, носитиме «слабкий» характер, тобто буде наділений повноваженнями розглядати скарги пацієнтів і ставити перед органами охорони здоров'я та адміністрацією медичних закладів питання про усунення існуючих порушень щодо прав пацієнтів. А для винесення остаточних рішень він змушений буде звертатись до правоохоронних органів чи до суду. Водночас саме такий шлях і відповідатиме принципам діяльності правової держави та ідеям верховенства права. Тож видається, що саме цей шлях і буде найбільш раціональним для запровадження інституту Уповноваженого з прав пацієнтів в Україні.

В Україні намітилась певна традиція для вирішення якоїсь важливої суспільної проблеми створювати окремий закон і для його виконання утворювати окремий державний орган. Прикладів цьому безліч, зокрема у сфері охорони здоров'я. Так, на виконання прийнятого Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [8] була реорганізована Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Закону України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [9] – був утворений Комітет з контролю за наркотиками, а Закону України «Про лікарські засоби» [10] – Державна служба з лікарських засобів та ін. Всі вказані органи мають статус урядових органів державного управління з підпорядкуванням Міністерству охорони здоров'я України.

Головним завданням цієї посадової особи має бути отримання від пацієнтів звернень та скарг на дії медичних працівників або медичної адміністрації та проведення від імені держави службового розслідування і формування правової оцінки скарги пацієнта з наступною передачею цього висновку до суду (у разі виявлення злочину – до органу досудового слідства, для його проведення). Уповноважений повинен мати невеликий апарат працівників, а у разі потреби – і представників в областях чи в регіонах. Указаний орган повинен бути наділений повноваженнями створювати тимчасові і постійні комісії для проведення службових перевірок, залучати до них будь-яких фахівців, незалежно від місця їх праці, у тому числі і незалежних експертів. Серед напрямів його роботи мають бути науково-аналітична робота з приводу систематизації фактів порушень прав пацієнтів, опублікування даних про їх кількість та види і розробка заходів щодо їх попередження, а також співпраця з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема з Міністерством охорони здоров'я України, уповноваженими з прав людини та з прав дітей, місцевими органами охорони здоров'я та ін.

Уповноважений з прав пацієнтів повинен нести політичну відповідальність перед органом, який сформував цей інститут і призначив дану особу на цю посаду. Це не звільняє його від юридичної відповідальності перед законом, яка регулюється численними нормами чинного законодавства, зокрема від дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності.

Необхідність законодавчого врегулювання ситуації з правами пацієнтів у сфері охорони здоров'я сьогодні розуміють практично всі. У свій час у Верховну Раду України було внесено і зареєстровано п'ять законопроектів з цього питання, однак жоден з них так і не був прийнятий [11]. Окрім загальнополітичних та економічних причин відсутності інтересу депутатів до медичної сфери, ще однією причиною неприйняття довгоочікуваного закону є саме сфера відносин, у якій він має діяти. На переконання більшості депутатів та урядовців, сфера охорони здоров'я є типово витратною бюджетною сферою, яка лише «витрачає» бюджетні кошти, а не «заробляє» їх, як наприклад, будь-які інші сфери економіки – енергетика, промисловість, транспорт, сільське господарство, торгівля та ін. Тож за часів незалежності в Україні ще не було жодного складу уряду, який би за пріоритет своєї політики визначив діяльність щодо збереження і зміцнення здоров'я нації. Попереднє керівництво країни (2010–2014 рр.) вживало певних заходів з реформування української системи охорони здоров'я населення [12]. Були прийняті кілька важливих законів («Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві», «Про екстрену медичну

допомогу»), підготовлена відповідна нормативно-правова база, однак головними недоліками процесу реформування відносин у цій сфері були майже повна відсутність бюджетного фінансування (реорганізація проводилася за рахунок «внутрішніх резервів») і конструктивного діалогу з громадськістю країни, зокрема з медичною громадськістю та інститутами громадянського суспільства.

Українська національна служба охорони здоров'я, як вважають українські та міжнародні політики та експерти, має бути реорганізована відповідно до сучасних європейських вимог. Європейський вектор української зовнішньої і внутрішньої політики у сфері охорони здоров'я полягає у приведенні української системи охорони здоров'я населення до стандартів Європейського Союзу, а це, в свою чергу, тягне за собою необхідність реформування і підвищення якості в діяльності всієї системи охорони здоров'я, а значить, і дотримання міжнародних стандартів медичної допомоги, у тому числі і визнання та дотримання прав пацієнтів. Цьому сприятиме запровадження інституту Уповноваженого з прав пацієнтів та його діяльність в Україні.

Список використаних джерел:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Верховна Рада України : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ (із змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
2. Пищита А. Н. Соглашение на медицинское вмешательство / А. Н. Пищита // Медико-правовой анализ. Юридические стандарты. Практика реализации. – М. : Центральная клиническая больница РАН, 2006. – 210 с.
3. Стеценко С. Г. Медичне право України : підруч. / С. Г. Стеценко, В. Ю. Стеценко, І. Я. Сенюта ; заг. ред. С. Г. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 507 с.
4. Наприклад, у Новій Зеландії Закон про права пацієнтів та уповноваженого з прав пацієнтів був прийнятий в 1994 р., в Республіці Польща – 6 листопада 2008 р.
5. Конституція України : Верховна Рада України, Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 05 квітня 2011 року № 352/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 20. – Ст. 619.
8. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
9. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України від 7 березня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №10. – Ст.60.
10. Про лікарські засоби : Верховна Рада України : Закон України від 4 квітня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №22. – Ст. 86.
11. Про права пацієнтів : проект Закону України (реєстраційний № 2438 від 01.03.2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45938.
12. Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України : Указ Президента України від 27 січня 2010 року № 70/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 5. – Ст. 136; Деякі питання удосконалення системи охорони здоров'я : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лютого 2010 р. № 208 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 15. – Ст. 704.

** Гладун Зіновій Степанович – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, доцент, доцент кафедри кримінального права та процесу Львівської комерційної академії.*