

ТРИБУНА ДОКТОРАНТА

УДК 349.3

О. Москаленко, докторант кафедри цивільно-правових дисциплін, господарського та трудового права Харківського національного педагогічного університету ім. Г. С. Сковороди

Принципи загальнообов'язкового медичного страхування

Незважаючи на активну роботу науковців-правників щодо загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, а також широке коло досліджень у сфері державного управління стосовно реформування галузі охорони здоров'я, більшість питань так і залишаються невирішеними: не розроблено єдиного законопроекту, що відображав би мету реформ, їх процес і безпосередньо визначав інститути (суб'єктів загальнообов'язкового медичного соціального страхування, принципи запровадження та функціонування цього виду соціального страхування, організаційні структури, системи управління), які б регулювали процес поетапного впровадження обов'язкового медичного страхування та гарантували б населенню України його конституційне право на охорону здоров'я.

Дослідження, присвячені окремим проблемам медичного забезпечення, висвітлені в роботах таких вітчизняних учених, як Н. Болотіна, О. Василик, С. Кондратюк, В. Загородній, Н. Солоненко, Л. Жаліло, С. Осадець, С. Прилипка, Я. Радиш, Г. Чанишева, О. Ярошенко та ін. Разом з тим слід зазначити, що мало уваги науковцями приділялось принципам загальнообов'язкового державного медичного соціального страхування. Саме останні є орієнтиром розвитку законодавства у сфері охорони здоров'я.

Ця стаття присвячена проблемі розроблення основоположних принципів у сфері законодавчого забезпечення загальнообов'язкового державного медичного соціального страхування.

На сучасному етапі розвитку демократичного суспільства та побудови соціально орієнтованої правової держави постало нагальне питання ре-

формування вітчизняної системи медичного обслуговування, де вагомою складовою є загальнообов'язкове державне медичне соціальне страхування. Сучасний її стан не задовольняє ані потреби, ані завдання, які ставить перед власною медичною системою держава. Однією з її складових, яка покликана вирішити питання фінансування та перерозподілу ресурсів усередині галузі, є система цього виду соціального страхування.

Метою обов'язкового медичного соціального страхування є забезпечення громадян страховим захистом на випадок непередбачуваних медичних витрат. Але незважаючи на це, залишаються і досі невирішеними частини загальної проблеми: не розроблено єдиного законопроекту, що відображав би мету реформ, їх процес і безпосередньо визначав інститути, які б регулювали процес поетапного впровадження обов'язкового медичного страхування.

Система охорони здоров'я, яка має вирішувати питання поліпшення здоров'я населення України, втрачає державні функції та перебуває у занедбаному стані. Однак кардинальних змін можна досягти тільки через системну реформу та комплексний, законодавчо врегульований перехід системи охорони здоров'я на модель бюджетно-страхової медицини.

В Україні на сьогоднішній день існує 12 зареєстрованих проектів законів про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування, але жоден з них не був прийнятий Верховною Радою.

Концепцією соціального забезпечення населення України, схваленою Верховною Радою України, та Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування медичне страхування віднесено саме до соціального страхування. Відповідно до статті 25 цих Основ загальнообов'язкове державне соціальне страхування є одним із п'яти видів загальнообов'язкового державного соціального страхування¹.

Метою реформи системи соціального захисту в Україні є відокремлення коштів соціального страхування від державного бюджету та управління коштами соціального страхування тими суб'єктами, які сплачують та на користь яких сплачуються страхові внески, що дозволяє забезпечити принцип рівності для всіх застрахованих осіб та фінансову стабільність системи соціального страхування.

Створення централізованої системи обов'язкового медичного страхування, коли страховиком виступає єдиний цільовий фонд соціально-

¹ Постанова ВРУ «Про проект Концепції соціального забезпечення населення України» від 21.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

го медичного страхування з регіональними філіями, мінімізує можливі ризики та адміністративні витрати, дає змогу підвищити передбачуваність відшкодування витрат на медичну допомогу, створити в масштабах держави добре керовану структуру.

Щодо практики застосування обов'язкового медичного страхування, то цей принцип діє у Франції, Канаді, ФРН, Нідерландах, Швеції, Бельгії та інших країнах.

В Ізраїлі й Швейцарії переважає добровільне страхування здоров'я, а обов'язкове державне страхування існує лише для військовослужбовців і поліцейських¹.

Обов'язкова форма використовується, як правило, у тих країнах, де переважне значення має суспільна охорона здоров'я, а добровільна — у тих країнах, де поширені приватні страхові програми.

Медичне страхування, яке провадиться в обов'язковій формі, набуває рис соціального страхування, оскільки порядок його проведення визначається державним законодавством. Обов'язкова форма страхування координується державними структурами. Страхові платежі, сплачувані фізичними та юридичними особами, мають форму податку. Обов'язкове медичне страхування перебуває під жорстким контролем держави і характеризується безприбутковістю. Ця форма організації страхового фонду дає змогу планувати медичну допомогу завдяки тому, що надходження коштів до страхового фонду характеризується стабільністю.

Стаття 49 Конституції України гарантує кожній людині право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності².

Слід зазначити, що норма про безоплатність медичної допомоги в діючій Конституції України повністю відтворює Конституцію колишнього Радянського Союзу 1977 р, яка у ст. 42 закріплювала право громадян СРСР на охорону здоров'я. Це право — проголошувала Конституція СРСР — забезпечується безплатною кваліфікованою медичною допо-

¹ Страхование от А до Я / под ред. Л. Й. Корчевской, К. Е. Турбиной. – М. : ИНФРА, 1996. – С. 540–541.

² Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

могою, що подається державними закладами охорони здоров'я. Разом з тим ст. 49 Конституції України закріплює не тільки право на охорону здоров'я, а й право на медичну допомогу і медичне страхування. При цьому згідно зі ст. 46 Конституції України медичне страхування є організаційно-правовою формою соціального захисту громадян України, а тому перехід до новітніх форм у галузі охорони здоров'я та медичного обслуговування, визначення різноманітних джерел фінансування у зазначеній сфері ставить на порядок денний питання щодо принципів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, які відповідали б сучасним реаліям.

Закріплення в законі принципів сприяє не тільки встановленню загальної спрямованості регулювання, збереженню наступності регулювання в подальшому, а й правильному тлумаченню правових норм, особливо у випадках виявлення прогалин і суперечностей.

Характеризуючи принципи медичного забезпечення, слід зазначити, що на сьогодні існує безліч класифікацій галузевих принципів — і тих, які були розроблені за радянських часів, і тих, які тією чи іншою мірою зорієнтовані на специфіку сьогодення.

Розглянувши зареєстровані проекти законів про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування, спробуємо виявити загальні принципи організації діяльності системи охорони здоров'я.

Говорячи про принципи медичного страхування, необхідно зазначити, що попри їхнє передовсім теоретичне спрямування вони мають неабияке практичне значення. Адже принципи державного управління в будь-якій сфері суспільного життя — це основні засади, закономірності, відповідно до яких здійснюється регулювальний вплив держави на ту чи іншу сферу. Від якісно сформульованих принципів багато в чому залежить подальша реалізація державного управління в такій важливій галузі, якою є медичне страхування.

Значущість принципів саме для реалізації на практиці обов'язкового медичного страхування зумовлюється багатьма чинниками, зокрема такими:

– відсутність законодавчої регламентації медичного страхування, що значною мірою уповільнює процес безпосереднього впровадження хоча б окремих елементів обов'язкового медичного страхування, тому велике значення надається саме принципам як визначальним засадам цієї діяльності;

– принципи здатні зосередити увагу на проблемних місцях організації та безпосереднього запровадження обов'язкового медичного страхування;

– сама медична система стане соціально-економічною категорією, оскільки в центрі правовідносин буде саме пацієнт, але водночас медична установа отримуватиме кошти після надання необхідної медичної допомоги.

До принципів як важливих для розвитку медичного страхування відправних положень можна віднести: загальності (солідарності та субсидування); державності; принцип законодавчого визначення умов і порядку здійснення медичного страхування (програма обов'язкового медичного обслуговування); обов'язковості страхування осіб, зазначених у Законі, та обов'язковості сплати страхувальниками страхових внесків на обов'язкове медичне страхування; принцип чіткого визначення обсягу та забезпечення реалізації державних гарантій застрахованими особами їх прав на отримання безоплатної медичної допомоги і соціальних послуг та матеріального забезпечення за Законом; принцип цільового використання коштів медичного страхування; принцип забезпечення достатності необхідної медичної допомоги і соціальних послуг, що надаються в разі настання страхового випадку та їх відповідності чинним стандартам якості; принцип невідворотності юридичної відповідальності суб'єктів медичного страхування, постачальників медичної допомоги за правопорушення у сфері медичного страхування та страхування професійної відповідальності медичних працівників; право на добровільну участь у системі медичного страхування осіб, які не підлягають медичному страхуванню; загальнодоступність до якісних медичних послуг, обсяг яких визначається державною програмою медичного забезпечення.

Перераховані принципи поєднують у собі основи як законодавства про охорону здоров'я громадян, так і законодавства про страхування. Зупинимось докладніше на деяких із них.

Принцип загальності (або солідарності і субсидування) полягає в тому, що кожен громадянин незалежно від статі, віку, стану здоров'я, місця проживання, рівня особистого доходу має право на одержання медичних послуг, внесених у програми обов'язкового медичного страхування.

Принцип державності означає, що кошти обов'язкового медичного страхування — це державна власність. Держава забезпечує сталість системи обов'язкового медичного страхування і є безпосереднім страхувальником для непрацюючої частини населення (наприклад пенсіонерів). Некомерційний характер обов'язкового медичного страхування базується на тому, що його здійснення і прибуток — це несумісні речі. Прибуток від проведення обов'язкового медичного страхування

не може бути засобом збагачення, а є джерелом поповнення фінансових резервів системи такого страхування.

Принцип обов'язковості страхування осіб, зазначених у Законі, та обов'язковості сплати страхувальниками страхових внесків на обов'язкове медичне страхування.

Загальнообов'язковому державному соціальному медичному страхуванню підлягають громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях, створених відповідно до законодавства України, незалежно від форми власності, виду діяльності та господарювання, в їхніх філіях, представництвах та інших відокремлених підрозділах, в об'єднаннях громадян, у громадян-підприємців чи фізичних осіб, які на договірних засадах або інших умовах відповідно до законодавства за винагороду використовують працю найманих працівників, у тому числі тих, хто виконує роботу на умовах трудового договору (контракту), за договорами цивільно-правового характеру чи на інших умовах, передбачених законодавством, та інші особи.

У працях С. С. Осадця зауважується, що система обов'язкового медичного страхування зобов'язує страхувальників укладати відповідні договори із страховиками, згідно з якими застраховані мають право на одержання медичних послуг, перелік і обсяг яких установлюється програмами обов'язкового медичного страхування, у медичних установах, включених до системи обов'язкового медичного страхування. При укладенні договору страховик видає страхувальникові 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 їй буде надано застрахованому згідно з програмою обов'язкового медичного страхування. У свою чергу, страхувальник зобов'язується сплачувати внески страховій організації. Страховий поліс обов'язкового медичного страхування підтверджує право громадянина на одержання медичної допомоги за програмою обов'язкового медичного страхування¹.

Для обов'язкового медичного страхування характерним є те, що сплата страхувальниками внесків здійснюється у встановлених розмірах і у встановлений час, а рівень страхового забезпечення є однаковим для всіх застрахованих.

¹ Страхування : підручник / кер. авт. кол. і наук. ред. С. С. Осадець. – вид. 2-ге, переробл. і допов. – К. : КНЕУ, 2002. – 599 с.

Обов'язкове медичне страхування передбачає, що сплата страхових внесків може бути покладена як на підприємців, так і на працівників. Частка кожної зі сторін залежить від конкретних економічних умов проведення такого страхування та вартості медичного обслуговування.

За умовами обов'язкового медичного страхування роботодавці мають відраховувати від своїх доходів страхові внески. Ці кошти формують страховий фонд, яким керує держава. Частка цього фонду може створюватись і за рахунок внесків, які відраховуються із заробітної плати працюючих. Із коштів створеного страхового фонду здійснюється відшкодування необхідного мінімального рівня витрат на лікування застрахованих працівників у разі їхньої непрацездатності через втрату здоров'я.

Принцип забезпечення достатності необхідної медичної допомоги і соціальних послуг, що надаються в разі настання страхового випадку та їх відповідності чинним стандартам якості.

В основу проведення обов'язкового медичного страхування закладається програма обов'язкового медичного обслуговування. Ця програма визначає обсяги й умови надання медичної та лікувальної допомоги населенню. Програма охоплює мінімально необхідний перелік медичних послуг, гарантованих кожному громадянину, який має право ними користуватися.

Обов'язкове медичне страхування охоплює практично все населення і задовольняє основні першочергові потреби, але воно не може охопити весь обсяг ризиків, тому незадоволений страховий інтерес реалізується організацією добровільного медичного страхування.

Вибір форми медичного страхування в кожній країні залежить від конкретних економічних і культурно-історичних умов, від особливостей демографічних і соціальних показників, рівня захворюваності та інших факторів, які характеризують загальний стан здоров'я і рівень медичного обслуговування.

Принцип чіткого визначення обсягу та забезпечення реалізації державних гарантій реалізації застрахованими особами їх прав на отримання безоплатної медичної допомоги і соціальних послуг та матеріального забезпечення за законом.

Основною метою загальнообов'язкового державного соціально-медичного страхування є посилення відповідальності та заінтересованості органів державної влади, підприємств, організацій і населення в охороні здоров'я й забезпечення гарантованого рівня медичної допомоги та профілактичних заходів. Медичне страхування базується на встановленні

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.

Принцип обов'язковості фінансування фондом витрат, пов'язаних із наданням медичної допомоги і соціальних послуг та матеріального забезпечення в обсягах, передбачених законом.

Страховиком згідно із законопроектом 2002 р., розробленим Урядом, 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 13 представників від держави, застрахованих осіб і надавачів медичної допомоги, які виконували б свої обов'язки на громадських засадах¹.

Принцип законодавчого визначення умов і порядку здійснення медичного страхування (програма обов'язкового медичного обслуговування).

Обов'язкове соціальне страхування є частиною державної системи соціального захисту населення та має публічно-правовий характер. А тому діяльність у сфері обов'язкового медичного страхування має базуватися перш за все на Конституції України та законах.

Заслуговує на увагу визначення базової програми обов'язкового медичного страхування, яке подає В. В. Рудень². Він, зокрема, зазначає,

¹ Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування [Електронний ресурс] : проект Закону України 2002 р. : Офіц. сайт Уряду України. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.

² Рудень В. Страхова медицина і страхування / В. Рудень. – Л. : Обл. книж. друк., 1999. – С. 35–37.

що програма «опрацьовується Міністерством охорони здоров'я і затверджується на рівні держави урядом, являє собою науково обґрунтовані пропорції обсягів амбулаторно-поліклінічної стаціонарної допомоги за певними медичними спеціальностями і потребує для їх забезпечення матеріальних, кадрових і фінансових ресурсів».

Базова програма обов'язкового медичного страхування має відіграти позитивну роль насамперед у забезпеченні переходу до сучасної ринкової соціально орієнтованої системи охорони здоров'я на засадах обов'язкового медичного страхування. Цим і пояснюється значущість керування принципом запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні.

Принцип невідворотності юридичної відповідальності суб'єктів медичного страхування, постачальників медичної допомоги за правопорушення у сфері медичного страхування. Важливе значення має також принцип відповідальності суб'єктів медичного страхування та постачальників, оскільки він є однією з гарантій належного виконання своїх обов'язків.

Страховики, їх посадові та службові особи за порушення закону про обов'язкове медичне страхування, інших нормативно-правових актів у сфері загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування несуть відповідальність згідно із законом.

Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що перспектива впровадження загальнообов'язкового медичного страхування в Україні сьогодні знаходиться на перетині важливих тенденцій існування та реформування охорони здоров'я.

Москаленко А. Принципы обязательного медицинского страхования

В статье рассматриваются основополагающие принципы всеобщего медицинского страхования, которые должны лечь в основу законодательства в сфере медицинского страхования. Охарактеризованы основные принципы.

Ключевые слова: медицинское страхование, принципы, всеобщее обязательное страхование.

Moskalenko A. Principles of compulsory medical insurance

The article discusses the basic principles of compulsory medical insurance, which should form the basis of legislation on health insurance. Characterizes the basic principles.

Keywords: health insurance, principles, mandatory insurance.