

І. М. Сопілко,
заступник директора з навчальної роботи
Юридичного інституту
«Інститут повітряного і космічного права»
Національного авіаційного університету

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В АВІАЦІЙНІЙ ГАЛУЗІ

Юридичний інститут «Інститут повітряного і космічного права» НАУ

У статті досліджується сучасний стан, система та перспективи правового регулювання охорони здоров'я в авіаційній галузі.

Питання правового регулювання охорони здоров'я в Україні вимагають постійної, ціленаправленої та підвищеної уваги з боку держави, адже здоров'я визнається одним із пріоритетних напрямів державної політики та основних факторів національної безпеки країни. Справді, охорона здоров'я – складна соціально-економічна система та специфічна галузь народного господарства, яка покликана забезпечити збереження та покращення здоров'я громадян, генофонду нації та, відповідно, надання їм кваліфікованої лікувально-профілактичної допомоги. Так, забезпечення здоров'я досягається шляхом складних і постійно активних зусиль усіх структур та систем суспільства й держави, які беруть участь у процесі життя-забезпечення. Сучасна система охорони здоров'я України значною мірою сформувалася в попередні роки та десятиліття й увібрала як позитивні, так і не зовсім позитивні надбання радянської системи у цій галузі. Це поєднання не дає бажаного результату і не забезпечує належного функціонування галузі загалом. Нині значною мірою оновлена, вона є своєрідним поєднанням державно-комунальної та громадської систем. Тому існує потреба комплексного реформування системи охорони здоров'я в Україні, яка б відповідала сучасним умовам розвитку суспільства і держави.

Юридична наука має велику кількість наукових напрацювань з питання регулювання охорони здоров'я. Так, деякі вчені активно досліджують питання поняття і системи закладів охорони здоров'я. Серед них напрацювання Н. Болотіної, З. Гладуна, Б. Кліяненка, Я. Радиша, В. Рудого, І. Сенати, О. Савкіної, С. Шевчука, А. Тихомірова, М. Федорової, О. Шленьової. Фінансовим аспектам охорони здоров'я присвячені праці В. Андрушенка, М. Дейкуна, С. Кондратюка, а також зарубіжних учених – Д. Брунтлада, А. Ве-

бера, Д. Кемберленда, Ф. Котлера, М. Мескона, Ю. Одума, Дж. Стиглера, П. Хаггета, Е. Хата, С. Шортела та ін. Проте, незважаючи на великий масив напрацювань, юридична наука і практика не має досліджень, що стосуються особливостей правового регулювання охорони здоров'я в авіаційній сфері.

Сьогодні особливої уваги науковців заслуговує питання адміністративно-фінансової організації системи охорони здоров'я, особливо що стосується авіаційної галузі України. Так, державне регулювання охорони авіаційної галузі, включає в себе комплекс різноманітних механізмів і стратегій законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, що здійснюється відповідними державними органами і відомствами з метою забезпечення належного медичного обслуговування працівників авіаційної галузі. Основною метою державного регулювання є створення національної системи охорони здоров'я, яка б орієнтувалася на вибір варіантів використання ресурсів і забезпечення охорони здоров'я працівників галузі, яка сьогодні є однією з ключових.

Так, за умов становлення ринкових відносин у державі, переходу від адміністративно-командних методів управління суспільними відносинами у сфері застосування праці до ринкових, плюралізму форм власності на засоби виробництва, правове регулювання цієї галузі охорони праці потребує нового концептуального підходу. Це зумовлено тим, що головною цінністю будь-якої цивілізованої правової держави є громадяни і в силу цього безумовним є пріоритет життя і здоров'я працівника порівняно з результатами виробничої діяльності.

Проголосивши в Конституції України життя і здоров'я людини найвищою соціальною цінністю, гарантувавши їй право на відповідні, безпечні та здорові умови праці, держава тим

самим взяла на себе обов'язок забезпечити всім громадянам захист їх здоров'я і життя в процесі трудової діяльності. Цей обов'язок полягає в законодавчому закріпленні правових норм, що визначають умови і порядок реалізації конституційного права громадян на здоров'я й безпечні умови праці, юридичні засоби охорони даного права, а також юридичні засоби захисту цього права у випадку його порушення.

Так, під правовим регулюванням О. Ф. Скакун розуміє «здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток» [7]. Відносини ці різнорідні за своїм змістом, однак усі вони регулюються нормами різних галузей права. Серцевиною правового регулювання відносин охорони здоров'я є адміністративне, фінансове, трудове право і право соціального забезпечення.

Організація системи охорони здоров'я здійснюється на ґрунтовній правовій основі – це норми Конституції України (ст. 49), Основи законодавства України про охорону здоров'я, Закони України «Про основи національної безпеки України», «Про забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення», «Про боротьбу з інфекційними захворюваннями», «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині», Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 р., Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо реформування системи охорони здоров'я населення» від 6 грудня 2005 р., Міжгалузева комплексна програма «Здоров'я нації» на 2002–2011 роки», затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р., а також велика кількість норм підзаконних нормативно-правових актів, зокрема, наказів Міністерства охорони здоров'я України, якими затверджені численні інструкції, положення, списки, методичні рекомендації та інші акти, які визначають порядок проведення різноманітних медичних заходів, процедур і маніпуляцій, застосування тих чи інших методів профілактики, діагностики, лікування захворювань і реабілітації та ін. Умови праці працівників охорони здоров'я визначаються згідно з Законом України «Про охорону праці», наказом Міністерства праці і Міністерства охорони здоров'я України «Про єдину державну систему показників обліку умов і безпеки праці» тощо. Проте, не зважаючи на наявність вищевказаної нормативно-правової бази,

стан правового забезпечення охорони здоров'я є далеким від досконалості. Так, на сьогодні існує потреба в законодавчих актах, які б забезпечили адміністративно-правове реформування системи охорони здоров'я і належний стан фінансування системи загалом.

Так, на думку З. Гладуна, «головним і найважливішим об'єктом адміністративно-правового регулювання є здоров'я населення та його стан, на який можна впливати, поліпшуючи його. Важливим об'єктом регулювання є система охорони здоров'я, яка об'єднує численні заклади охорони здоров'я усіх форм власності (об'єкти управління) і підпорядкування та органи виконавчої влади й місцевого самоврядування (суб'єкти управління), які здійснюють управління ними. Нормами адміністративного права регулюються відносини, що виникають у сфері визнання, охорони і захисту прав людини і громадянина у сфері охорони здоров'я, відносини у сфері організації і діяльності державно-комунальної системи охорони здоров'я, а також окремих медичних закладів, відносини щодо ліцензування, акредитації і контролю за діяльністю з надання медичної допомоги, з здійснення приватної медичної практики, з виготовлення і застосування лікарських засобів, наркотичних речовин та прекурсорів, визначення окремих видів лікування, зокрема, обов'язкового і примусового, а також широкого кола інших відносин» [4, 85]. У сфері адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я нагальними є проблеми відсутності управлінської вертикалі в системі охорони здоров'я; недосконалість системи прогнозування та планування діяльності в галузі охорони здоров'я; недосконалість організаційно-правової форми державних та комунальних закладів охорони здоров'я, що знижує ефективність їх діяльності в умовах ринкової економіки; недосконалість державної інноваційної політики в галузі охорони здоров'я.

Поряд з тим, незаперечним є той факт, що здоров'я населення більшою мірою залежить від соціальних умов життя, розміру заробітної плати, умов праці, житлових умов, структури харчування, способу життя, санітарно-епідеміологічного стану місцевості тощо. Тобто від фінансово-економічних чинників. Так, складна економічна ситуація із забезпеченням потреб галузі бюджетним фінансуванням спонукає шукати додаткові джерела фінансування. Тому одним із шляхів вирішення проблем фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я стало залучення позабюджетних коштів.

Нині додаткові позабюджетні надходження – це кошти, отримані від надання платних медичних послуг, кошти із страхових організацій за надання медичної допомоги застрахованим громадянам, благодійні (добровільні) внески юридичних і фізичних осіб, кошти від здачі в оренду тимчасово вільних приміщень та інші надходження.

Сьогодні охорона здоров'я України практично повністю фінансується із загальних державних фондів, частка яких протягом останніх п'яти років становила 98–93%. Платні медичні послуги, різні благодійні (добровільні) і так звані децентралізовані джерела фінансування становлять близько 2–7% від загального обсягу бюджетного фінансування. Хоча активно дискутується питання страхової медицини, проте до його належного впровадження ще дуже далеко. Нині страховий ринок в Україні лише формується і тому роль страхових організацій, які забезпечують добровільне медичне страхування, є вкрай незначною, що можна пояснити занадто високою для абсолютної більшості населення вартістю послуг комерційних страхових компаній, що працюють на ринку добровільного медичного страхування [5].

Також існує проблема відсутності правових підстав запровадження багатоканального фінансування в галузі охорони здоров'я у зв'язку з неприйняттям законодавства про медичне страхування; неефективне використання бюджетних коштів у системі охорони здоров'я та неможливість ефективного використання державних коштів державними та комунальними підприємствами, що здійснюють діяльність в галузі охорони здоров'я тощо. Спостерігається суперечність та непослідовність державної політики щодо регулювання галузі охорони здоров'я. З одного боку, держава приділяє недостатню увагу питанню забезпечення конституційних прав громадян на охорону здоров'я, прагнучи майже цілком перекласти свої функції щодо надання безоплатної медичної допомоги на самих громадян та органи місцевого самоврядування, з другого – не створено відповідних умов щодо правової, економічної та організаційної свободи суб'єктів господарювання, які надають медичні послуги. Зокрема, суб'єкти господарювання при отриманні ліцензії на медичну практику повинні безпідставно, з нашої точки зору, отримувати додатково ліцензію на придбання, перевезення, зберігання та використання в своїй діяльності контрольованих речовин; населенню не забезпечується гарантований обсяг медичної

допомоги. Існують ще такі проблеми, які потребують правового регулювання, а саме: не регламентована спеціальними нормативно-правовими актами діяльність лікарняних кас, існуючих у вигляді громадських об'єднань, які фактично здійснюють свою діяльність як заклади охорони здоров'я, тобто поза межами правового поля; не передбачена відповідальність держави та закладів охорони здоров'я різних форм власності перед пацієнтом за надання неякісної медичної допомоги або медичних та фармацевтичних послуг.

Інший аспект, це питання особливостей охорони здоров'я в авіаційній сфері. За часів існування СРСР у галузі цивільної авіації існував строгий санітарний контроль при якому чітко дотримувалися норми праці і відпочинку, вчасно проводились медичні огляди. Проте в період коли втрачені механізми контролю в цій сфері, коли з'явилися приватні компанії, які надають відповідні послуги з перевезення і їх основна мета отримати прибуток, а медичний контроль втратив своє основне практичне значення.

Ключовими аргументами в збільшенні льотного навантаження були такі: висока конкуренція авіакомпаній в світі, ціни на авіакеросин, ввізні мита на авіадеталі, висока собівартість нових літаків та ін. Тому ці умови і сприяли високому навантаженню пілотів у порушенні санітарних і технічних норм.

Як приклад аварія у Донецьку 22 червня 2006 р., де загинуло 170 чоловік, загострив питання недостатньої професійної підготовки пілотів, певних порушень у процесі проведення медикольотної експертизи та питання неадекватного психологічного тестування пілотів на професійну відповідність. Медико-льотна експертиза здійснює динамічний контроль за станом здоров'я льотної складу. Основним завданням медикольотної експертизи є контроль за станом здоров'я льотної складу, а саме визначення ступеня відповідності до льотної роботи за фізіологічними і психологічними якостями. Сьогодні, не зважаючи на наявність відповідного документа, а це «Правила медичної сертифікації авіаційного персоналу цивільної авіації України», існують недоліки, які свідчать про неналежне врегулювання медичного обстеження і, відповідно, сертифікації у системі цивільної авіації. Тому, на нашу думку, доцільним є вдосконалення системи медичного огляду пілотів перед початком польоту та після нього. Окремої уваги слід приділити питанню забезпечення належного контролю за психологічним станом пілотів. У зв'язку з

чим варто було б прийняти комплексний нормативно-правовий акт, який би врегулював вищевказані проблеми. Крім того, підтримуємо думку науковців провиділення комплексної галузі медичного права в Україні, яка б об'єднала норми

права, що регулюють систему охорони здоров'я. Також необхідно вдосконалити систему фінансування охорони здоров'я, змістивши акценти у бік конкретного суб'єкта.

Література

1. Конституція України. – К., 1996. – 63 с.

2. Указ Президента України від 15 липня 2004 р. № 803/2004 «Про Державну службу України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації» // Internet. – <http://www.rada.gov.ua>

3. Правила медичної сертифікації авіаційного персоналу цивільної авіації України, затверджені наказом Міністерством транспорту України від 20 листопада 2000 р. № 641 та зареєстровані в Міністерстві юстиції України 26 грудня 2000 р. за № 948/5169 // Internet. – <http://www.rada.gov.ua>

4. Гладун З. С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні: монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 720 с.

5. Рудий В. М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні. – К.: Сфера, 2005. – С. 109.

6. Сенюта І. Законодавче забезпечення права на охорону здоров'я в Україні: історико-правовий огляд // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Львів, 2004. – Вип. 39. – С. 59-68.

И. Н. Сопилко

Правовое регулирование охраны здоровья в авиационной отрасли.

В статье рассматривается современное состояние, система и перспективы регулирования охраны здоровья в авиационной отрасли.