

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.773:353

РОЗВИТОК ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ

Авраменко Н.В.

кандидат медичних наук, доцент
Запорізький медичний університет

Annotation

The author probes in the article the features of the lawmaking in a health protection, government control of insurance activity, main problems of the system of medical insurance in Ukraine.

Анотація

У статті розглянуто особливості правотворчості в охороні здоров'я, державного регулювання страхової діяльності, головні проблеми системи медичного страхування в Україні.

Ключові слова

Медичне страхування, соціальний захист, охорона здоров'я, державне регулювання, страхова діяльність, ліцензія, контроль.

I. Вступ

Проблеми раціоналізації соціального навантаження на економіку актуальні для сучасної України. Перед нашою державою стоїть завдання побудови такої системи соціального захисту, яка змогла б швидко та якісно підвищити рівень життя соціально незахищених груп населення і водночас не бути стримувальним фактором для розвитку економіки. Рішення може бути знайдено у створенні гнучких, спроможних швидко адаптуватися в нових економічних умовах систем управління соціальними ризиками, що базуються на кращих світових досягненнях та враховують національні особливості розвитку.

Для успішної перебудови галузі необхідно визначити пріоритети її реформування на основі забезпечення соціальних гарантій держави в охороні здоров'я. Один із пріоритетних шляхів виходу з кризового стану – запровадження системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Водночас система загальнообов'язкового соціального медичного страхування – результат соціального та економічного розвитку, одна зі стійких систем зв'язку між соціальною й економічною сферами суспільства. З одного боку, впровадження й удосконалення загальнообов'язкового державного соціального меди-

чного страхування дає змогу забезпечити вирішення соціальних, економічних, правових і організаційних проблем охорони здоров'я, а з іншого – ця система гарантує всім громадянам України рівні можливості в отриманні медичної допомоги через свою фінансову політику, спроможна також певною мірою впливати на рівень здоров'я населення.

II. Постановка завдання

Мета статті – дослідити законодавчі основи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

III. Результати

Розвиток соціальної політики держави в охороні здоров'я, насамперед, повинен спиратися на комплекс законодавчих актів, що створюють правову основу реалізації програми впровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Тому тема законотворчості і механізмів забезпечення реалізації законів, як ніколи, актуальна саме сьогодні, коли перед державою постає завдання зміцнення її правової основи в охороні здоров'я. Некомпетентність законотворця, недотримання наукових основ законопроектної роботи можуть негативно позначитися на всій правовій системі, що стосується медичної галузі. Одним із важливих чинників удосконалення законодавства є оволодіння системою визначення вимог, що застосовуються в процесі створення законів та підзаконних актів. Ці вимоги, що були відпрацьовані протягом століть різними державами, концентровано формулюються в галузі знань, що має назву "законотворча технологія".

Ця галузь знань дуже добре розроблена в багатьох цивілізованих країнах та відображена в літературних джерелах зарубіжних авторів [3, с. 60]. Українські ж спеціалісти в галузі права явно недостатньо уваги приділяють теорії і практиці законотворчості в охороні здоров'я. Саме цим можна пояснити те, що наше законодавство і, насампе-

ред, нормативно-правова база у цій галузі характеризуються багатьма недоліками технічної природи. Особливо це стосується тих законів та інших правових актів, які прийняті в останнє десятиріччя.

До того ж обсяги медичної допомоги, що повинні гарантуватися кожному громадянину, мають бути забезпечені бюджетними коштами. Для реалізації права на отримання безоплатної, медичної допомоги необхідно затвердження на державному рівні державних стандартів якості медичної допомоги, а також нормативне оформлення порядку ціноутворення.

Зазначимо, що в плані формування законодавчої бази охорони здоров'я населення важливе значення мають і закони, які традиційно стосуються сфери екології.

У процесі вдосконалення законодавчої бази у галузі охорони здоров'я мають бути вирішені завдання розробки та прийняття законів, що стосуються прав пацієнтів, діяльності медичних закладів, електронного документообігу в охороні здоров'я тощо.

Розглядаючи прийняті закони і відпрацьовуючи проекти законів, обов'язково необхідно враховувати: зв'язок з чинним законодавством та особливості кожного регіону, його демографічні, кліматичні й соціально-економічні умови. Такий підхід, на наш погляд, є єдино правильним, саме він може забезпечити проведення цілеспрямованої і результативної діяльності органів охорони здоров'я [1, с. 34].

Сьогодні, наприклад, в охороні здоров'я йде підготовка до проведення економічних інновацій, які мають опосередковуватися правовими нормами. Необхідність забезпечення таких державних заходів відповідними нормативними актами свідчить про те, що вони пов'язані з правотворчістю. На сучасному етапі ці заходи повинні забезпечити прискорення проведення реформувальних процесів у системі охорони здоров'я України.

Таким чином, важливим моментом законотворчості є те, що вона реалізує об'єктивні потреби, які виникають у суспільстві. У процесі правотворчості має існувати зворотний зв'язок з правовою дійсністю, який би надав інформацію про стан правової системи для того, щоб вчасно зробити необхідні дії і тим самим підвищити ефективність її діяльності.

В Україні йде активний процес законотворчості в охороні здоров'я, оновлення чи створення нових законів та підзаконних нормативних актів.

Правотворчість у цій галузі є важливим засобом управління сферою охорони здоров'я та безпосередньо пов'язана з типом держави, її формою, механізмом та функціями. За допомогою правотворчості норми природного права перетворюються у форму нормативних правових актів і стають позитивним правом, тобто правом, яке існує у вигляді законодавства.

Правотворчість в охороні здоров'я – це заключна стадія формування права в медичній галузі. Тому вона, як і будь-який правотворчий процес, базується на певних принципах, до яких можна віднести:

- законність, яка передбачає, що вся правотворча робота з підготовки, прийняття та публікації нормативних правових актів повинна здійснюватися в рамках закону і насамперед Конституції України;
- демократизм та гласність. Цей принцип помагає у відкритості правотворчого процесу, вільному та діловому обговоренні проектів нормативних актів;
- професіоналізм, який прямо та безпосередньо пов'язаний з якістю правотворчості, ефективністю механізму прийняття державних рішень. До такої діяльності мають залучатися компетентні спеціалісти (правознавці, соціологи, політологи), які мають професійні знання та досвід у моделюванні законопроектів;
- науковий характер. Сутність цього принципу полягає в тому, що законопроект готується не просто сам по собі, а при досконалому аналізі соціально-економічної ситуації в країні, політичних умов, необхідності правового регулювання тих чи інших сторін суспільного життя, доцільності подібного регламентування тощо.

Таким чином, процес створення нормативних правових актів – це сукупність послідовних організаційних дій, що регулюються конституційними та іншими юридичними нормами. Але всі вони базуються на конкретних соціально-економічних умовах, що складаються в країні та характеризують саме процеси відносин держави та суспільства в усіх їх проявах.

Саме тому зазначимо, що всі перелічені вище теоретичні основи законотворчого процесу повною мірою стосуються і законодавства із загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Інститут соціального страхування, а саме загальнообов'язкового медичного є елементом структури ринкової економіки разом з такими складовими, як інститут конкурентного середовища, приватна власність, банківське регулювання, ринок цінних паперів тощо.

Принципи, на яких базується соціальне медичне страхування, такі [2, с. 66]:

- стійкість фінансової системи обов'язкового соціального медичного страхування, що забезпечується еквівалентністю страхового забезпечення та страхових внесків;
- загальний обов'язковий характер соціального медичного страхування, доступність для застрахованих осіб реалізації своїх соціальних гарантій;
- державна гарантія дотримання прав застрахованих осіб на захист від соціаль-

- них страхових ризиків та виконання зобов'язань щодо загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування незалежно від фінансового стану страховика;
- державне регулювання системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;
 - паритетність участі представників суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування в органах управління системи;
 - обов'язковість сплати страхувальниками страхових внесків у бюджети відповідних фондів;
 - відповідальність за цільове використання коштів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;
 - забезпечення нагляду та громадського контролю;
 - автономність фінансової системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Таким чином, складається нова для економіки та соціальної сфери України інституція, яка буде характерною саме для ринкових відносин, які ще перебувають у стані формування, а система загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування стає складовою системи соціального захисту громадян.

У той час, коли в Україні виникло питання щодо запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, була розпочата докорінна перебудова всієї системи відносин у галузі надання медичної допомоги.

Саме в системі медичного страхування учасники процесу надання медичної допомоги стали розглядатися з ринкових позицій: визначені виробники, продавці та покупці специфічного товару – медичної послуги. Через систему медичного страхування у сфері медичного обслуговування реалізуються ринкові механізми регулювання: заміна централізованого бюджетно-кошторисного фінансування медичних закладів оплатою виконаної роботи на основі договорів; формування конкурентного середовища, "боротьби за пацієнта" як між медичними установами, так і між страховими організаціями.

Водночас практика формування і функціонування системи медичного страхування в Україні показує необхідність істотних змін законодавчої бази.

Серед головних проблем, вирішення яких неможливе без відповідних рішень на законодавчому рівні, можна назвати такі:

- забезпечення збалансованості законодавчих актів із соціального страхування та загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, що

суттєво підвищить стабільність системи страхування;

- підвищення відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо зобов'язань, пов'язаних зі страхуванням пільгових груп населення;
- чітке розмежування функцій і відповідальності на різних рівнях управління системою;
- створення механізмів реального забезпечення захисту прав пацієнтів;
- забезпечення дієвого контролю з боку державних органів за цільовим використанням коштів, що будуть виділені на ці цілі.

У законодавстві із загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування мають бути відображені такі аспекти:

- чітка відповідність програми розвитку загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування реальним коштам;
- регулювання розподілу функцій покупця (платника) і виробника медичних послуг;
- регулювання взаємодії загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування і добровільного медичного страхування;
- відповідальність виконавчої влади за невиконання зобов'язань щодо страхових внесків за пільгові групи населення.

Слід зазначити, що коло проблем, які вимагають законодавчого регулювання в системі медичного страхування, тісно пов'язане з проблемами законодавства у сфері охорони здоров'я взагалі. Ось чому концептуальні положення з розвитку законодавства щодо загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування мають враховувати необхідність збереження основних принципів чинного законодавства зі страхування та загальнообов'язкового соціального страхування, головними з яких є такі:

- незалежність (організаційна і фінансова) системи медичного страхування від органів управління охороною здоров'я при координації їх діяльності;
- контрактна система фінансових відносин суб'єктів при чіткому розмежуванні функцій;
- орієнтована на пацієнта система оплати медичної допомоги;
- наявність спеціальної структури – страховика, що представляє інтереси (права) громадян у системі охорони здоров'я;
- соціальне партнерство у сфері організації фінансового забезпечення медичного обслуговування громадян.

Треба зазначити, що перелічені принципи нерідко є тільки декларативними і далеко не завжди цілком реалізуються на практиці. Так, причинами еkleктичності і нерівномірності реформування системи охорони здоров'я в

Україні є не тільки (а часто і не стільки) недоліки законодавчої і нормативної бази, скільки пряме невиконання чинного законодавства.

В умовах перехідного періоду регуляторна функція держави в страховій діяльності повинна виявлятися в різних формах: прийнятті законодавчих актів, що регулюють загальнообов'язкове соціальне медичне страхування; запровадженні в інтересах суспільства й окремих категорій його громадян обов'язкового медичного страхування; проведенні спеціальної податкової політики; запровадженні різноманітних пільг страховим установам (компаніям чи фондам) для стимулювання такої діяльності, а також створення особливого правового механізму, що забезпечує нагляд за функціонуванням страхових підприємств і організацій.

Виконання регуляторної функції держави, як правило, покладається на спеціальний орган (спеціальну структуру) – державний страховий нагляд (контроль). Подібна структура існує в багатьох країнах.

Державне регулювання страхової діяльності являє собою вплив держави на учасників страхових зобов'язань, що здійснюється за такими напрямками:

а) пряма участь держави у становленні системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;

б) законодавче забезпечення становлення та захисту національного страхового ринку в галузі охорони здоров'я;

в) державний нагляд за страховою діяльністю;

г) захист здорової конкуренції на страховому ринку в галузі охорони здоров'я, запобігання і припинення монополізму.

Підвищення ефективності державного регулювання страхової діяльності, удосконалення її нормативної бази слід розглядати як засоби для створення ефективної системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування в Україні.

Пряма участь держави у становленні системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування зумовлюється необхідністю, по-перше, надання гарантій соціального захисту певним групам населення і проведення обов'язкового державного медичного страхування за рахунок бюджетних коштів; по-друге, визначенням основ і порядку участі держави в страхуванні некомерційних ризиків для захисту інвестицій, у тому числі й іноземних, у медичне страхування; по-третє, наданням додаткових гарантій тим коштам страховиків, що розміщуються у формі спеціальних неринкових державних цінних паперів з гарантованим доходом; по-четверте, створенням цільових резервів, що компенсують неспроможність майбутніх страхових організацій при виконанні ними зобов'язань за договорами загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування громадян.

Законодавство зі страхування повинно мати комплексний характер і може бути виділено як окрема комплексна галузь законодавства, що включає в себе закони, які регулюють страхову діяльність, укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України, накази й інструкції, що видаються в межах своєї компетенції установами державних адміністрацій регіонів з нагляду за страховою діяльністю.

Як інститут цивільного права страхування регулюється нормами, що регламентуються Законом України "Про страхування" та "Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" і рядом інших спеціальних законів. Але сама страхова діяльність як вид господарської діяльності, що ґрунтується на масиві приватно-правових і публічно-правових відносин, регулюється комплексом різних нормативно-правових актів, починаючи від закону і закінчуючи наказами й інструкціями місцевих органів з нагляду за страховою діяльністю. Сюди ж варто було б віднести і локальні, внутрішньофірмові акти, що діють тільки в межах і на території конкретної юридичної особи.

Таким чином, державний нагляд за страховою діяльністю здійснюється з метою дотримання вимог законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, ефективного розвитку страхових послуг, захисту прав і інтересів страхувальників, страховиків, інших зацікавлених осіб і держави. А система державного нагляду за страховою діяльністю повинна ініціювати:

1) організацію основ страхового нагляду в Україні, у першу чергу, шляхом створення спеціальних органів з нагляду за страховою діяльністю на державному рівні і на рівні регіональних органів державної влади;

2) створення нормативних актів нагляду за страховою діяльністю, вироблення єдиних методичних принципів організації і здійснення страхової справи в системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;

3) визначення спеціальних вимог до страхових організацій, встановлення ліцензування і сертифікації страхової діяльності;

4) встановлення єдиних кваліфікаційних вимог до керівників і фахівців страхових організацій, сюрвейерів тощо.

Основними функціями державного органу виконавчої влади з нагляду за страховою діяльністю є:

1) видача страховикам ліцензій на здійснення страхової діяльності в системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;

2) ведення єдиного Державного реєстру страхувальників, що працюють у системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування;

3) контроль за обґрунтованістю страхових тарифів і забезпеченням платоспроможності страховиків;

4) встановлення правил формування і розміщення страхових резервів, показників і форм обліку страхових операцій та звітності про страхову діяльність;

5) розробка нормативних і методичних документів з питань страхової діяльності, віднесених законодавством до компетенції державного органу виконавчої влади з нагляду за страховою діяльністю;

6) узагальнення практики страхової діяльності, розробка і представлення у встановленому порядку пропозицій щодо розвитку й удосконалення законодавства України про страхування.

Ліцензія, що дає право займатися страховою діяльністю на території України, повинна видаватися тільки юридичній особі. Фізичні особи не мають права займатися страховою діяльністю в системі загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Ліцензії видаються на здійснення лише загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

IV. Висновки

Запровадження медичного страхування за участю комерційних страхових компаній, як доводить досвід функціонування страхової медицини в різних країнах світу, обов'язково призведе до втрати соціальних засад і дасть можливість витратити кошти, спрямовані на соціальне медичне страхування, для підтримки комерційних інтересів страхових медичних організацій.

Для створення ефективної системи загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування необхідна добре відпрацьована законодавча база, яка б відповідала таким вимогам: чітка відповідність програми розвитку загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування реальним коштам; регулювання розподілу функцій покупця (платника) і виробника медичних послуг; регулювання взаємодії загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування і добровільного медичного страхування; відповідальність виконавчої влади за невиконання зобов'язань щодо страхових внесків за пільгові групи населення.

Література

1. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: конспект лекцій до навч. модуля / уклад.: В.А. Ребало, В.В. Тертичка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.
2. Ковжарова Е. Міжнародний досвід вирішення проблеми фінансування системи охорони здоров'я: Практичні висновки для України / Е. Ковжарова // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: матер. наук.-практ. сем. (11–12 берез. 2002 р.) / [за заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С. 65–77.
3. Черненко А.К. Проблемы метода конструирования права как регулятора устойчивости и рациональности социальных институтов / А.К. Черненко // Гуманитарные науки в Сибири. – 1996. – № 1. – С. 60–61.

УДК 338.246.025.2:338.46:368.01

ОБґРУНТУВАННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ СТРАХОВИХ ПОСЛУГ

Андрєєва О.І.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

Investigational theoretical going near maintenance of mechanism of government control of development of market of insurance services; grounded ways of subsequent perfection of its essence.

Анотація

Досліджено теоретичні підходи до змісту механізму державного регулювання розвитку ринку страхових послуг; обґрунтовано шляхи подальшого вдосконалення його сутності та змісту.

Ключові слова

Механізм державного регулювання, принципи, інструменти, методи державного регулювання.

I. Вступ

Функціонування ринку страхових послуг є предметом пильної уваги з боку органів державного управління України. Держава піклується про поліпшення його стану та забезпечує комфортні умови функціонування. Особливості ринку страхових послуг як об'єкта державного регулювання зумовлюють специфіку формування і функціонування