

ШЛЯХИ ЗАДІЯННЯ ГРОМАДСЬКОГО РУХУ
ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ В УКРАЇНІ:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ТА УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТИ

Галай А. О.

Київський національний університет внутрішніх справ

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є, згідно зі статтею 3 Конституції України [1], головним обов'язком держави. Виходячи із проголошеного у головному джерелі права України принципу пріоритету інтересів особи над державними, кожне право (група прав) людини і громадянина має бути гарантоване. Для цього держава повинна створити і нормативно закріпити механізм реалізації та захисту кожного права.

Механізм реалізації права у нашій державі передбачає, як правило, двоступеневу модель:

1. Норми права, які визначають сутність і межі кожного конкретного права (наприклад, кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей [1]), при цьому сутність права може бути детально розкрита не лише у Конституції, але і в законах чи підзаконних актах України;

2. Органи та організації, які мають на меті забезпечити можливість реалізувати право.

Як правило, забезпечують можливість реалізувати право державні органи, яким завдання формулює держава і вона ж їх забезпечує необхідними ресурсами. Але в окремих випадках, якщо діяльність самих лише державних органів недостатньо ефективна, або для можливості вибору, держава підтримує створення громадських утворень, надаючи їм організаційно-правові можливості для участі у реалізації прав людини, виконання окремих державних функцій. Такою є діяльність підприємств — у забезпеченні матеріальних потреб людей, адвокатури — у загальній реалізації прав людини, профспілок — у реалізації прав працюючих осіб. Для подібних цілей утворюються і діють усі організації громадянського суспільства (ОГС), які згідно до Конституції та Закону України «Про об'єднання громадян» поєднують людей для спільного здійснення і захисту своїх прав і свобод, задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів [1].

Державні органи і ОГС охоплюють своєю діяльністю практично усі сфери суспільного життя, тим самим забезпечуючи реалізацію прав людини і громадянина. Їх призначення поєднує два спрямування: реалізація прав і захист прав у випадку їх порушення. Хоча на випадок порушення прав існують органи загальної компетенції, які можуть відреагувати на будь-яке незаконне правообмеження (наприклад, суд),

проте найкращою є ситуація, якщо для гарантування будь-якої галузевої групи прав діє орган спеціальної компетенції.

Аналіз різних галузей реалізації прав людини дозволяє зазначити, що однією з недостатньо забезпечених державою груп прав людини є права в галузі охорони здоров'я. Хоча, на перший погляд, держава достатньо про це право потурбувалася: 1) життя і здоров'я людини проголошені в числі основних соціальних цінностей держави [1]; 2) існують численні законодавчі акти щодо реалізації медичних прав («Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про психіатричну допомогу», «Про захист населення від інфекційних хвороб» та ін.); 3) діють профільне міністерство охорони здоров'я та численні організації, які безпосередньо надають медичні послуги населенню. Водночас, ця група прав визнається науковцями і практиками (А. Базилевич, О. Букалов, Є. Захаров, І. Сенюта, Л. Солоп, С. Стеценко, В. Філатов та ін.) однією з тих, які у повному обсязі не гарантуються. В Україні до цього часу не запроваджені загальнодержавні стандарти надання медичної допомоги, вкрай незадовільною є якість надання медичної допомоги [2, с. 304].

Припускаємо, що однією з причин кризової ситуації з забезпеченням медичних прав особи в Україні є саме недостатня сформованість державою системи органів та організацій, що забезпечують здійснення цих прав та гарантують їх захист, недостатня розробка організаційно-правових основ для діяльності таких інституцій. Визначення альтернативних механізмів реалізації та захисту прав людини в галузі охорони здоров'я, запровадження нових організаційних і правових основ діяльності інститутів суспільства і держави у цій галузі є недостатньо розробленою частиною наукових шляхів вирішення названої проблеми і складають цілі дослідження.

Так, сьогодні ми можемо назвати в числі спеціалізованих суб'єктів реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я Міністерство охорони здоров'я України та установи і організації з його сфери впливу (територіальні управління охорони здоров'я та безпосередньо лікувальні заклади). Ефективність їх діяльності з захисту порушених прав показує проста статистична викладка: з практики діяльності ОГС (автор аналізував діяльність таких організацій, як Всеукраїнська рада захисту прав та безпеки пацієнтів, Київський правозахисний альянс у 2006 році), які опікуються захистом прав людини в галузі охорони здоров'я, можна зазначити, що у близько 90% випадків звернень зі скаргами на неякісно надані медичні послуги, наведені у них дані підтверджуються.

В числі негативних оцінок в роботі зі зверненнями громадян в органах охорони здоров'я І. Сенюта виділяє порушення термінів розгляду звернень громадян, формальний характер відповідей, відсутність повної інформації щодо питань, викладених у зверненнях, незадовільний стан роз'яснювальної роботи, порушення етики і професійна некомпетентність лікарів [3, с. 228].

Тому можливо зробити висновок, що існуючі інституції, які здійснюють права людини в галузі охорони здоров'я, діють недостатньо якісно через такі причини:

- 1) ці органи взагалі не орієнтовані на захист прав пацієнтів, адже їх основним призначенням є організація надання медичних послуг;
- 2) з наведеної вище причини у них недостатньо фахівців з юридичною освітою, які можуть професійно розібрати конфліктну ситуацію у відносинах «лікар-пацієнт»;
- 3) у медичних закладах традиційним є високий ступінь корпоративної солідарності, яка у негативному сенсі проявляється у випадках кругової поруки, обмеженні в доступі до інформації про проведені лікувальні заходи, блокуванні процедур адміністративного захисту прав пацієнтів.

У такому разі державі доцільно було б подбати про існування і підтримку контролюючих структур. Формально вони існують: ті ж суди, прокуратура, міліція мають достатньо повноважень для реагування на протиправні вчинки лікарського персоналу. Але через специфічність медичних послуг і відсутність професійної підготовки щодо їх оцінки, класичні правозастосовні органи як правило не в змозі самостійно чітко розібрати конфліктну ситуацію. Це змушує їх звертатись до експертів, тобто тих же лікарів і чиновників від медицини.

Отже, констатуємо першочергову потребу пошуку державою нових виходів із складної ситуації у захисті прав пацієнтів, яка склалася в Україні, відходу у її вирішенні від традиційних способів.

За аналітичними даними, які отримані громадською організацією «Київський правозахисний альянс» за час її роботи з пацієнтами, більшість клієнтів звертається за правовою допомогою щодо захисту порушених прав. Дуже прикро, що більшість звернень характеризуються наявністю тяжких, а інколи і смертельних наслідків, які спонукали громадян до звернення за допомогою.

У цьому сенсі актуалізується роль та значення ОГС у реалізації суспільних потреб з забезпечення права людини на охорону здоров'я. Адже сьогодні в Україні стабільно діє ряд недержавних організацій, які спеціалізовано займаються захистом медичних прав пацієнтів. Кожна з цих організацій може навести чимало випадків реального захисту прав людини, які зазнали шкоди від неякісно наданих медичних послуг.

Законодавство України в галузі охорони здоров'я містить чимало норм щодо можливості громадського впливу на цю галузь. Такими є положення Законів України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про психіатричну допомогу», які в числі суб'єктів державної політики з охорони здоров'я називає громадські організації. Підтвердженням лояльності національного законодавства у цій сфері є легальне існування в Україні ОГС, які опікуються правами дітей, жінок, інвалідів, навіть таких нестандартних груп населення, як гомосексуалісти та ін. [4, с. 144].

В умовах сьогодення ми можемо виділяти такі напрями діяльності ОГС із забезпечення медичних прав:

- захист прав пацієнтів;
- аналітика і розробка законодавства з цієї галузі;
- правопросвітня і освітня діяльність.

Кожен із цих напрямів може мати свої організаційні особливості, передбачати своєрідне коло заходів.

Захист прав пацієнтів може бути спрямований на широке коло справ у різних медичних галузях. Такою роботою займаються, наприклад, Всеукраїнська рада захисту прав та безпеки пацієнтів, фонд «Медицина і право», Київський правозахисний альянс та ін. Також поширеною є практика захисту прав окремих груп пацієнтів: хворих на ВІЛ/СНІД, психічно хворих, пацієнтів у місцях позбавлення волі та ін.). Загалом до числа заходів, які проводяться в межах правозахисної діяльності, можна відносити надання юридичних роз'яснень і складання юридичних документів, представництво інтересів пацієнтів у суді, в державних та недержавних організаціях, застосування механізмів примирення сторін.

Напрямок законотворчої роботи й аналітики в галузі прав людини з охорони здоров'я у громадському секторі в Україні ще не досить розроблений, передусім із причин недостатньої кількості спеціалістів. Проявом цього є декілька невдалих спроб підготувати законопроект про захист прав пацієнтів, які щоразу зазнають критики і не підтримуються законодавчим органом, розробка проекту Етичного кодексу українського лікаря, який не був затверджений Всеукраїнським з'їздом лікарів.

Також недостатньою є активність громадських діячів у правопросвітній роботі з популяризації прав пацієнта, навчання їх способам ефективної реалізації та захисту своїх прав. Відмічаємо, що за винятком деяких PR-кампаній, ми практично не бачимо популярних публікацій у пресі, книг і передач у ЗМІ, спеціальних лекторіїв і тренінгових курсів на цю тематику. Наприклад, лише тренінгова діяльність може бути поширена та такі категорії: громадянам-пацієнтам — про їх права, громадським діячам — щодо захисту прав пацієнтів, лікарям і представникам державних контролюючих органів — щодо дотримання прав пацієнтів, якісних контрольних заходів і вживання заходів для відновлення порушених прав і покарання винних. Актуальними є й робота з молоддю, видання наукової та науково-популярної літератури.

До числа важливих заходів з об'єднання зусиль різних ОГС додамо формування партнерських мереж і координацію їх діяльності. Відзначимо принциповість утворювати ці відносини на партнерських засадах, а не вибудовувати управлінські вертикалі, як це прийнято у деяких діючих мережах громадського сектору за негативним у цьому сенсі прикладом державних органів.

Становлення громадянського суспільства має на меті розмежувати державні функції і передати їх частину під контроль суспільства.

Факторами успіху взаємодії між державою і громадським сектором мають бути:

- стимулювання активної участі громадськості у виробленні державної політики;
- забезпечення контролю громадськості за втіленням державної політики;
- запровадження демократичних норм і цінностей через наявні демократичні інститути [5, с. 362—363].

У сенсі цієї статті можна зазначити, що державна політика в галузі надання лікарських послуг повинна базуватись на оцінці і зворотному зв'язку від отримувачів цих послуг та їх представників (об'єднань громадян). Актуальною є трирівнева модель громадського аудиту надання медичної допомоги, сформульована Г. Надутою та Л. Жаліло [6, с. 336—337]. У ній обстоюється: а) участь ОГС у розробці керівних рішень щодо охорони здоров'я (мається на увазі проєктивний рівень); б) участь у прийнятті цих рішень (за допомогою спільних робочих груп і громадських рад на місцевому і вищому рівнях); в) регулярний контроль і оцінка діяльності безпосередніх надавачів лікарських послуг і органів влади від медицини.

Для набуття достойного місця у державно-правовому механізмі, ОГС медичного спрямування необхідно мати зважені організаційно-правові основи. Вважаємо доцільним розглянути можливість особливого правового забезпечення цієї галузі об'єднань громадян, адже специфіка завдань, необхідність тісної взаємодії з державними лікувальними закладами та інституційного впливу на них, особливість залучення до ОГС державних службовців від медицини та ін. важливих питань зумовлює потребу визначити ці норми у окремому акті. Норм національних законів «Про об'єднання громадян», «Про благодійництво і благодійні організації» (за якими діють більшість сучасних ОГС медичного напрямку), принаймні у нинішньому їх стані, недостатньо для того, щоб врегулювати усі особливості. Тому актуальним є орієнтування на більш вузькогалузеві закони «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про організації роботодавців», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», які передбачають особливі умови функціонуванні специфічних громадських утворень.

Іншими питаннями, які можуть бути визначені на рівні окремого закону щодо діяльності ОГС медичного спрямування, можуть бути особливі питання організаційно-фінансового забезпечення та сертифікації, адже виконання делегованих державних функцій має передбачати шляхи відшкодування витрат та обґрунтованість претензій на них, як наприклад, держава визнає необхідність оплати праці адвоката за призначенням із державного бюджету, але забезпечує оцінку кандидатів на цю працю.

Якісна робота передбачає залучення компетентного персоналу (питання якості персоналу ОГС див. детальніше, напр. у джерелі [7, с. 5—53]). Питання професіоналізму громадських діячів у галузі охорони здоров'я є досить важливим, адже цей напрям специфічний і вимагає особливих підходів. По-перше, недостатня залученість якісних

кадрів до названих ОГС підтверджується фрагментарністю забезпечення основних напрямів громадської діяльності у цій сфері (маються на увазі недоліки у галузі нормотворчо-аналітичної діяльності, освітньо-просвітницьких заходів). По-друге, діяльність з громадського забезпечення охорони здоров'я вимагає особливої кваліфікації залучених виконавців: не даремно успішні правозахисники цього напрямку мають юридичну і медичну освіту, або хоча б спеціальні знання з медицини і соціальної роботи. По-третє, для персоналу, що захищає права пацієнтів, необхідно мати особливу громадську позицію, готовність працювати з хворими на тяжкі хвороби, особами з відхиленнями психіки. Тому, персонал названого сектору, а так само і волонтери громадських утворень мають мати особливі аспекти підбору і підготовки.

Актуальним є залучення до діяльності громадських утворень представників державних закладів охорони здоров'я, адже саме там є фахівці у названій сфері і саме у їх середовищі базується негативна лікарська корпоративність. Тому необхідно передбачити на рівні нормативно-правових актів питання стимулювання державних службовців від медицини щодо участі у професійних медичних ОГС.

Важливим моментом поєднання державних і громадських ініціатив щодо захисту прав пацієнтів може бути формування інституту Уповноваженого з захисту прав людини у галузі охорони здоров'я. У зв'язку з ініціативами щодо формування спеціалізованих уповноважених з прав людини, які розглядаються у наукових і законотворчих колах, це питання є своєчасним і обґрунтованим.

При розкритті цих складових може бути реалізована проголошена декілька років тому теза про поєднання зусиль держави і громадськості у діяльності Ліги та бюро захисту прав пацієнтів у регіонах, етичних комітетів (комісій) [8].

Подальшими кроками у напрямі задіяння громадських інституцій до захисту прав пацієнтів в Україні буде розробка конкретних положень до законодавства України.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Базилевич А. Державне управління охороною здоров'я на сучасному етапі // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні: Матеріали щорічної науково-практичної конференції (20 січня 2006 р.) / За наук. ред. проф. Я. Й. Малика: у 2 ч. — Ч. 1. — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 301—305.
3. Сенюта І. Адміністративно-правовий захист прав пацієнтів в Україні // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Зб. матер. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 грудня 2006 р.) / Ред. кол.: О. М. Джу́жа, В. М. Дзю́ба, С. Г. Сте́ценко та ін. — К.: КНУВС, 2006. — С. 225—229.
4. Рудий В. М. Законодавство України у сфері боротьби з ВІЛ/СНІДом: сучасний стан і шляхи вдосконалення. — К.: Сфера, 2003. — 178 с.

5. Пироженко Н. Співробітництво неурядових організацій з органами влади: інституціональний аспект // Інституційні перетворення як передумови ефективного використання ресурсного потенціалу регіону: Матеріали щорічної загальноінституційної науково-практичної конференції. 24 квітня 2003 року. — Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2003. — С. 358—363.
6. Надута Г., Жаліло Л. Участь громадських організацій в процесі формування і впровадження нової моделі охорони здоров'я на муніципальному рівні // Актуальні проблеми реформування державного управління в Україні: Матеріали щорічної науково-практичної конференції (20 січня 2006 р.) / За наук. ред. проф. Я. Й. Малика: у 2 ч. — Ч. 1 — Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006. — С. 334—338.
7. Галай А. О., Стаднік В. В. Організаційна та управлінська модель юридичної клініки в Україні: забезпечення якісного функціонування: Навчальний посібник. — К.: Атіка, 2005. — 280 с.
8. Стенограма обговорення у Верховній Раді України проекту закону про права пацієнтів в Україні // Парламентські вісті. Хроніка законотворення. — №4 (100). — 21—25 лютого 2005 року.
9. Права людини в Україні — 2004. II. Право на життя // www.khpg.org.