

ЗАХИСТ ПРАВ ПАЦІЄНТІВ У ПРАВОЗАХИСНОМУ МЕХАНІЗМІ В УКРАЇНІ

Галай В. О.

Київський правозахисний альянс

Людина, її життя і здоров'я визнається в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. На законодавчому рівні охорона здоров'я визнається пріоритетним напрямом діяльності держави. Реалізація прав у галузі охорони здоров'я гарантується шляхом проведення системи державних заходів щодо охорони здоров'я, здійснення державного контролю та нагляду в галузі охорони здоров'я, а також базується на діяльності відповідних державних, громадських органів і організацій.

Законодавство України у сфері захисту прав пацієнтів знаходиться на етапі формування, тому стаття автора спрямована на систематизацію і вдосконалення механізму захисту прав пацієнтів.

Чимало автори, наприклад В. Б. Філатов, І. А. Петрова, визначають основними законодавче та етичне забезпечення прав пацієнта і виділяють позасудовий та судовий захист порушених прав [2, с. 11—43]. Автор спробував провести більш комплексне дослідження практики та вітчизняного законодавства, що дозволило розглядати механізм захисту прав пацієнтів в Україні у більш розширеному (цілісному) значенні. Так, складовими механізму захисту прав пацієнтів є:

1. Нормативне закріплення прав пацієнтів в українському законодавстві, їх класифікація;
2. Способи захисту прав пацієнтів:
 - а) адміністративний;
 - б) судовий;
 - в) альтернативний (позаінстанційний).
3. Залучення громадськості у вирішення проблем у сфері охорони здоров'я та захисту прав пацієнтів.
4. Міжнародне співробітництво України у галузі захисту прав пацієнтів.
5. Юридична відповідальність за порушення у сфері охорони здоров'я та прав пацієнтів.

Дана стаття спрямована на більш детальне дослідження складових механізму захисту прав пацієнтів, а саме способів захисту прав пацієнтів та проблем, що виникають у процесі їх реалізації.

Визначення та нормативне закріплення прав пацієнтів дає можливість реалізувати права пацієнтів за допомогою передбачених законодавством способів захисту порушених прав. Такими способами насамперед є звернення пацієнтів до державних органів системи охорони здоров'я, до суду і звернення до недержавних органів та організацій з метою отримати допомогу у захисті та відновленні своїх порушених прав.

Право на оскарження дій посадових осіб державних та громадських органів, надане громадянам Конституцією України, регулюється Законом України «Про звернення громадян». Цей Закон забезпечує громадянам України можливості для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення. Статтею 3 Закону «Про звернення громадян» визначаються види звернень громадян, а саме: пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга. Необхідно також зазначити, що окрім розглянутих вище видів звернень громадян — пропозиції, заяви та скарги, існує ще один вид звернення, передбачений Законом України «Про інформацію». Мова йде про передбачений статтею 32 цього Закону «інформаційний запит щодо доступу до офіційних документів» та «запит щодо надання письмової або усної інформації».

Право оскаржувати до органів вищого рівня відмову і відстрочку задоволення запитів щодо доступу до офіційних документів, надання письмової інформації; оскаржувати протиправні діяння, вчинені державними органами, органами місцевого і регіонального самоврядування та їх посадовими особами, а також політичними партіями, іншими об'єднаннями громадян, засобами масової інформації, державними організаціями, які є юридичними особами, та окремими громадянами, передбачено відповідно статтями 35 та 48 Закону України «Про інформацію».

Право оскарження неправомірних рішень і дій (бездіяльності) працівників, закладів та органів охорони здоров'я закріплено у пункті «ї» статті 6 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Структуру органів охорони здоров'я, до яких можна звернутися зі скаргою на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб складають:

1. Адміністрації відповідних лікувальних закладів;
2. Районні відділи та обласні управління охорони здоров'я при місцевих державних адміністраціях;
3. Міністерство охорони здоров'я України.

Система оскарження передбачає оскарження безпосередньо рішення, дії (бездіяльності) посадових осіб закладів та органів охорони здоров'я, а у випадку незадоволення вимог пацієнта — оскарження до органу вищого рівня. Скарга є не просто «листом», це своєрідний документ, який покладає на адресата встановлені законом обов'язки та передбачає дотримання відповідної законодавчо визначеної процедури. [3, с. 226].

Щоб сама процедура оскарження була більш ефективною, необхідно знати не тільки процедуру оскарження, передбачену Законами України «Про звернення громадян», «Про інформацію», а також відповідні нормативні акти, які передбачають порядок діяльності, повноваження та обов'язки посадових осіб, закладів і органів у сфері охорони здоров'я. Це можуть бути відомчі положення, інструкції, накази тощо. Такі знання нададуть можливість правильно визначити орган чи заклад, до якого необхідно направити скаргу, чітко сформулювати ті питання, які просить вирішити оскаржувач та зробити посилання на нормативно-правові акти чинного законодавства.

Що стосується оскарження рішень, дій (бездіяльності) посадових осіб органів охорони здоров'я, то необхідно враховувати доцільність оскарження відповідно до структури цих органів — від нижчого до вищого рівня. Це забезпечить більшу результативність з огляду на те, що практика оскаржень свідчить про випадки повернення скарги до органу нижчого рівня з метою розібратись в ситуації і доповісти вищому органу. Такі випадки призводять до збільшення часу розгляду скарги та не завжди достатньої ефективності результату.

Практика інших держав щодо способів адміністративного оскарження більш широка. Так в Російській Федерації, на думку С.Г. Стеценка, до органів адміністративного оскарження також можна включити звернення до ліцензійно-акредитаційних органів, етичних комітетів та страхових медичних організацій [4, с. 226]. В Україні звернення до ліцензійно-акредитаційних органів особливо актуальне при вирішенні питання щодо законності діяльності недержавних медичних установ. Що стосується медичного страхування, то на даний час в Україні діє лише система добровільного медичного страхування. На відміну від Росії, система загальнообов'язкового державного медичного страхування знаходиться на стадії розробки.

Окремо треба зазначити роль органів міліції та прокуратури у розгляді скарг на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб закладів та органів охорони здоров'я. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» та «Основи законодавства України про охорону здоров'я», вищий нагляд за додержанням законодавства про звернення громадян і законодавства про охорону здоров'я здійснюють Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори. У випадках, коли оскаржувач вважає за необхідне перевірити на відповідність законодавству рішень, наказів, розпоряджень посадових осіб; провести розслідування дій (бездіяльності) посадових осіб; порушити у встановленому законом порядку кримінальну справу, дисциплінарне провадження або провадження про адміністративне правопорушення; провести судово-медичну експертизу та отримати роз'яснення від експерта по даному ним висновку, йому доцільно звернутися зі скаргою до прокуратури.

На жаль, процедура адміністративного оскарження має і свої недоліки. Як зазначає І.Я. Сенюта, адміністративна скарга розглядається в межах одного відомства, нерідко працівниками, які не мають правової підготовки та яким доводиться оцінювати професійні здібності своїх колег, часто залишається без задоволення і тому не може визнаватись повною мірою ефективним інструментом притягнення до відповідальності посадової особи. Тому доцільно було б створити незалежний орган для вирішення конфліктів, що виникають під час надання медичної допомоги [3, с. 228]. Погоджуючись з наведеним висновком, автор статті вважає, що таким міг би стати спеціальний орган при Міністерстві охорони здоров'я та з представництвами в управліннях охорони здоров'я. До його складу доцільно залучати представників як від профільного

міністерства, інших правозастосовних державних органів, так і, обов'язково, незаангажованих діячів громадського сектору, які компетентні у питаннях взаємовідносин «лікар—пацієнт».

Ст. 55 Конституції України проголошує, що права і свободи громадянина захищаються судом [1]. Ця норма передбачає безпосереднє звернення в суд у разі порушення прав. Право на звернення до суду за захистом своїх порушених прав пацієнт має також відповідно до ст. 8 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я». Для вирішення конфлікту пацієнт може звернутися до суду як у випадку незгоди з результатами адміністративного оскарження, так і безпосередньо за фактом порушеного права. Законодавством передбачені наступні способи судового захисту прав пацієнта:

1. Звернення до суду щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень (адміністративне судочинство).

2. Звернення до суду з позовом про захист порушених, оспорюваних прав та інтересів, відшкодування матеріальної і моральної шкоди внаслідок порушення прав пацієнта (цивільне судочинство).

3. Порушення кримінальної справи проти особи, яка своїми діями (бездіяльністю) призвела до скоїння злочину проти життя та здоров'я пацієнта і притягнення винної особи до кримінальної відповідальності (кримінальне судочинство).

Причиною незначної кількості звернень пацієнтів у суд за захистом своїх порушених прав, як зазначає В. Б. Філатов, є насамперед недостатня обізнаність у своїх правах та недостатня поінформованість в питаннях їх захисту, а також страх перед можливим розголошенням інформації про діагноз та сумнівами у результативності такого звернення [2, с. 46]. Сьогодні в Україні така ситуація обумовлена також переважністю судів та недостатньою кількістю суддів, що професійну підготовку у медичному праві на належному рівні. Доцільно було б, на думку автора, запровадити у судах окрему спеціалізацію суддів щодо розгляду справ медичного характеру та за фактом порушених прав пацієнтів, щоб уникнути прийняття неправильних рішень з огляду на недостатню кваліфікацію суддів у медичному праві.

Що стосується відшкодування моральної шкоди, завданої життю та здоров'ю пацієнта, то на практиці виникає багато проблем з правильним визначенням суми позову, а саме: відсутністю конкретних процедур обрахування такої суми; доказів, які мали б бути обґрунтуванням для визначення суми позову та ін. Вихід із такої ситуації автор бачить в вдосконаленні судової практики щодо процедури доказування та відшкодування шкоди, а також розробки рекомендацій щодо визначення сум відшкодування.

Охорона здоров'я в Україні забезпечується діяльністю як державних, так і недержавних органів та організацій, передбачених Конституцією та законами України.

Використання альтернативного способу надає пацієнту набагато більше можливостей щодо захиту своїх порушених прав.

Альтернативний (позаінстанційний) спосіб захисту прав пацієнтів включає в себе, на думку автора, такі варіанти захисту як:

1. Звернення пацієнта до недержавних організацій.

Як передбачено ст. 6 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», громадяни мають право на об'єднання в громадські організації з метою сприяння охороні здоров'я [6]. Створення і діяльність громадських організацій визначена Законом України «Про об'єднання громадян». Діючі на даний час громадські організації, які здійснюють захист прав пацієнтів можна розділити на організації загального та спеціалізованого спрямування. Громадські організації загального спрямування займаються всім спектром правової допомоги пацієнтам, що ж стосується організацій спеціалізованого спрямування, то вони обмежуються як правило або певною групою пацієнтів, або колом заходів, які проводяться (Всеукраїнська асоціація діабетиків, Всеукраїнське об'єднання батьків онкологічно хворих дітей та ін.) [5, с. 63]. Існують також різні благодійні організації, фонди, фундації, які керуються у своїй діяльності Законом України «Про благодійництво та благодійні організації» і які здійснюють захист прав пацієнтів. Такою організацією є Всеукраїнська рада захисту прав та безпеки пацієнтів.

Основними формами захисту прав пацієнтів громадськими та благодійними організаціями є, зокрема: проведення роз'яснювальної роботи з правових та медичних питань (надання усних та письмових консультацій); складання для пацієнта процесуальних документів та листів для звернення до різних інстанцій; здійснення представництва у суді; допомога у проведенні переговорів з представниками різних медичних закладів і організацій та ін. [5, с. 63]. Важлива роль недержавних організацій і в тому, що звернення пацієнта до них робить більшою вірогідність вирішення його проблеми, тому що основною метою організації є допомога безпосередньо пацієнту і інтерес представників такої організації направлений на позитивне вирішення проблеми пацієнта.

Звернення до недержавних органів та організацій ще не має великої практики, але з кожним днем роль цих організацій у захисті прав пацієнтів зростає і в подальшому набуде широкого резонансу, як це відбулося у інших іноземних країнах.

2. Звернення пацієнта до третейського суду.

Третейський суд є недержавним незалежним органом, до якого може звернутися пацієнт за захистом своїх майнових і немайнових прав та охоронюваних законом інтересів. Третейський суд вирішує спори, що виникають із цивільних та господарських правовідносин.

3. Звернення пацієнта до юридичних клінік вищих навчальних закладів.

Діяльність цих утворень, які поширені в Україні і окремі з них мають програми захисту прав пацієнтів, направлена на надання безкоштовної юридичної допомоги. Особливостями таких послуг є надання їх студентами, які навчаються праву.

4. Звернення пацієнта до медіатора.

Цей перспективний напрям у праві означає допомогу пацієнту від спеціаліста-медіатора, який може бути психологом, юристом, і який може допомогти пацієнту провести зустріч, переговори з представником медичного закладу, організації з метою дійти згоди у спірному питанні, не переходячи до процедур адміністративного та судового оскарження.

5. Проведення пацієнтом самостійно, переговорів з представниками медичних закладів, організацій, компаній з метою дійти позитивного вирішення питання пацієнта.

З огляду на відмінності та позитивні риси, притаманні зазначеним способам захисту прав пацієнтів, кожний із них має право на існування. На думку автора, наявність в вітчизняній правовій системі різних способів захисту прав пацієнта дає можливість не тільки вибору способу захисту своїх прав, а й більшу вірогідність того, що проблему пацієнта буде вирішено.

Що стосується актуальних проблем, існуючих на даний час при використанні цих способів, то автор вважає, що подальші його дослідження будуть присвячені саме вивченню діяльності державних та недержавних органів і організацій в контексті специфіки їх роботи щодо захисту прав пацієнтів.

Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Обеспечение и защита прав пациента в Российской Федерации / В. Б. Филатов, И. А. Петрова, Е. П. Жилиева / Под ред. О. П. Щепина, В. Б. Филатова. — М.: ГРАНТЬ, 2003. — 160 с.
3. Сенюта І. Я. 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. Джужа, В. М. Дзюба, С. Г. Стеценко та ін. — К.: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2006. — С. 225—229.
4. Стеценко С. Г. Медицинское право: Учебник. — СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. — 572 с.
5. Солоп Л. Л. Альтернативні способи захисту прав пацієнтів (позасудове врегулювання) // Матеріали семінару-тренінгу «Захист прав пацієнтів у діяльності юридичних клінік». — 22—23 грудня 2006 року. — Київ, 2006. — С. 62—65.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — ст. 19.