

УДК 351.77:614.2

Т. Ю. Коваленко, здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: АНАЛІЗ МІЖНАРОДНИХ КОНВЕНЦІЙ

Розглянуто проблемні питання державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення населення. Зокрема, досліджується необхідність імплементації у вітчизняному законодавстві норм міжнародного права, у тому числі норм Конвенції МОП щодо реалізації прав громадян на медичну реабілітацію в умовах організаційної перебудови вітчизняної системи охорони здоров'я.

Ключові слова: державне управління; соціальна політика держави; соціальні стандарти у сфері охорони здоров'я; міжнародний досвід; вітчизняне законодавство; конвенції МОП; санаторно-курортне забезпечення.

Revealed the problems of public administration in the sanatorium of the population. In particular, the need to investigate the implementation of the national legislation with international law, including the rules of ILO Conventions concerning the rights of citizens to medical rehabilitation in terms of the organizational restructuring of the national health system.

Key words: public administration; social policy of the state; social standards in the area of health care; international experience; domestic legislation; ILO Conventions; health resort services.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями).

Нині для Української Держави, яка активно реалізує медичну реформу в пілотних регіонах, проблема впровадження міжнародних стандартів у галузі охорони здоров'я надзвичайно актуальна, зважаючи на прагнення нашої країни покращити життя населення. Зазначимо, що питання реалізації європейського вибору України сформулювалося майже одночасно зі встановленням незалежності, а визнання цього курсу основним зовнішньополітичним орієнтиром має відповідне законодавче та нормативно-правове закріплення [1]. Просування цим курсом передбачає, насамперед, адаптацію законодавства України до законодавства ЄС для поступового узгодження з європейськими стандартами чинної нормативно-правової бази, що стане міцним підґрунтям для забезпечення нової якості життя населення України. І цей процес потребує належного забезпечення імплементації норм міжнародного права, зокрема міжнародних норм у сфері охорони здоров'я, в національному законодавстві, його гармонізацію з відповідними стандартами та вимогами [2].

Для переважної більшості громадян України повноцінне та високоякісне санаторно-курортне лікування недоступне через застосування у сфері санаторно-курортного забезпечення ринкових моделей господарювання. Крім того, несистемність і неузгодженість дій між органами державної влади різних рівнів та органами місцевого самоврядування, на балансі яких тримається переважна більшість таких закладів, нині слід вважати значним недоліком чинних механізмів реалізації державної політики у сфері санаторно-курортного забезпечення населення [3]. Особливе занепокоєння викликає неналежний стан нормативно-правової бази,

© Т. Ю. Коваленко, 2013

її невідповідність міжнародним нормативно-правовим актам (НПА), що суттєво гальмує якість державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Зазначимо, що різні аспекти такої наукової проблеми, як формування і реалізація соціальної політики держави, завжди викликають науковий інтерес фахівців різних спеціальностей, насамперед соціологів, юристів, філософів, економістів, демографів, медиків та ін. Так, дослідженню проблем соціальної політики з позицій державного управління присвячено наукові праці М. Білинської, Н. Діденко, Н. Грицяк, І. Калачової, Н. Кризиної, О. Кроноса, О. Лобаса, І. Лопушинського, В. Огаренка, О. Осауленка, Л. Пашко, П. Петровського, Я. Радиша, І. Рожкової, А. Халецької, О. Черниш, Н. Ярош та ін. Окрім цього, в дослідженнях цих авторів окремо розглянуто проблематику розробки та розвитку соціальних стандартів; удосконалення форм і методів соціального управління; пошук джерел фінансування для запровадження соціальних стандартів тощо. Разом з тим проблематика соціальних стандартів у сфері охорони здоров'я, як невід'ємна складова соціальної політики, не знайшла належного відображення у вітчизняному науковому дискурсі. Поза його межами залишаються проблемні питання стандартизації соціальних послуг у сфері санаторно-курортного забезпечення, що й спонукало автора до цього дослідження.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – аналіз змісту міжнародних нормативно-правових документів щодо санаторно-курортного забезпечення як складової соціального стандарту в галузі охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Природне право людини, як відомо, відображає загальнолюдські уявлення про свободу, справедливість, невідчуженість самого права. У будь-якій країні воно виступає критерієм демократизму всієї правової системи. Після Другої світової війни приписи природного права знайшли відображення в багатьох міжнародно-правових документах, які закріплюють міжнародні стандарти в галузі прав людини і мають обов'язкову силу для держав – членів світового співтовариства [4].

Більшість стандартів у сфері прав людини, закріплених у міжнародних правових документах (хартіях, конвенціях), розглядаються міжнародною спільнотою як загальновизначені принципи та норми міжнародного права, обов'язкові для всіх держав світу. Вони мають загальний характер, і їх головне призначення полягає в тому, щоб усі конкретні норми з прав людини на національному рівні розроблялись урядами держав на основі таких принципів, які одночасно є критерієм їхньої законності [5]. Так, на думку Н. Б. Болотіної, стандартизація соціальних прав – це діяльність органів законодавчої влади щодо прийняття НПА, які встановлюють кількісні та якісні показники щодо забезпечення соціальних прав людини та громадянина. Система стандартизації соціальних прав, на її думку, має включати: створення каталогу соціальних прав; визначення змісту (елементів) кожного права; установлення державних гарантій забезпечення прав; установлення системи контролю за забезпеченням соціальних прав [6].

Права людини в галузі охорони здоров'я закріплено в Європейській соціальній хартії, яку було прийнято 18 жовтня 1961 р. Хартія (Social Charter) – це нормативно-правовий документ, який на наднаціональному рівні встановлює та гарантує основні соціальні та економічні права, і по суті це європейський договір про захист прав людини незалежно від її участі в трудовому процесі. Реалії сучасного глобалізованого світу, особливо в умовах світової фінансово-економічної кризи, говорять про те, що цю хартію мають ратифікувати уряди всіх європейських держав. Проте нинішнього часу Європейська соціальна хартія має близько 40 ратифікацій не тільки серед країн Європи, а й серед інших країн світу. Це слід

розглядати як безпосереднє відображення сучасного погляду на демократичні соціальні цінності й принципи їх реального втілення на європейському просторі [7].

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – пріоритетна складова процесу інтеграції України до ЄС, як зазначено в Законі України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18.03.2004 р. № 1629-IV, що по суті закріплює на законодавчому рівні питання євроінтеграції як пріоритетний напрям української зовнішньої політики [2]. Поняття адаптація законодавства, відповідно до норм чинного законодавства, слід розглядати як процес узгодження законів та нормативно-правових актів України з правовою системою ЄС (*acquis communautaire*).

Зауважимо, що для України адаптація національного законодавства у сфері соціальної політики полягає, насамперед, у реформуванні систем соціального страхування, охорони праці, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, політики у сфері зайнятості та інших галузей соціальної політики відповідно до стандартів Європейського Союзу, що сприятиме поступовому досягненню загальноєвропейського рівня соціального забезпечення й захисту населення. Заданий курс має здійснюватися в межах загальнодержавної Програми економічних реформ з активним залученням інституцій і програм ЄС, спрямованих на надання технічної допомоги ЄС для забезпечення адаптації соціальної політики [8]. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні з сучасною європейською системою права, передбачає реформування вітчизняної правової системи та поступове узгодження з європейськими стандартами законодавства у всіх сферах, у тому числі національного законодавства у сфері здоров'я.

В Україні правові основи запровадження стандартів соціальної сфери унормовано у 2000 р. Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” [9]. Для розвитку національного законодавства Міністерство праці та соціальної політики України відповідним наказом затвердило Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів [10], який є складовою державної системи класифікації і кодування соціально-економічної інформації. Цей документ розробило профільне міністерство для практичної реалізації соціальних прав громадян, визначених Конституцією України. Крім того, слід сказати, що саме Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів – це інструмент реалізації державних соціальних гарантій достатнього життєвого рівня для кожного громадянина, законодавчо визначених державних соціальних стандартів і нормативів, які складено за соціально-демографічними ознаками, що мають суттєве наукове обґрунтування за нормами споживання, демонструють принцип відкритості інформації та доступності здійснення громадського контролю під час їх визначення та застосування. Крім того, у Державному класифікаторі визначено повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади, відповідальних за розробку й виконання державних соціальних стандартів і нормативів, здійснення моніторингу під час їх застосування та фінансового забезпечення.

За роки незалежності в Україні сформувалась і законодавчо закріпилась державна система соціальних стандартів і гарантій:

- прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт (на його основі визначаються державні соціальні гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, освіти, охорони здоров'я тощо);

- основні державні соціальні гарантії (забезпечують реалізацію конституційних прав громадян на гідний рівень життя);

- інші державні соціальні гарантії (застосовуються для надання соціальної підтримки населенню країни в цілому та окремим категоріям громадян).

У широкому розумінні стандарт (від англ. “standard” – норма) означає “зразок, еталон, модель, що сприймаються як вихідні для зіставлення з ними інших таких об’єктів” [11]. Соціальні стандарти – це встановлені НПА держави, показники та основні вимоги до якості та рівня життя населення, що є певними орієнтирами соціальної політики країни. Завдяки державним соціальним стандартам, що відображають певну якість життя на національному рівні, здійснюється ефективна соціальна політика. При цьому міжнародні стандарти для національних урядів є стратегічними орієнтирами вищого рівня, адже мають правове закріплення в НПА наднаціонального рівня – конвенціях.

Соціальні стандарти набувають рис чітко фіксованих нормативів. При цьому вони можуть мати обов’язковий або рекомендаційний характер. Під час розробки соціальних стандартів ураховуються два аспекти: стандартизація соціальних прав і розробка соціальних стандартів рівня життя. На думку вітчизняної дослідниці Н. П. Ярош, сутність поняття “соціальні стандарти у сфері охорони здоров’я” полягає в тому, що соціальний стандарт слід розглядати як еталон, зразок, правило, вимогу, конкретну характеристику товарів, робіт і послуг, залежно від яких має плануватися, здійснюватися та оцінюватися діяльність, спрямована на задоволення суспільно важливих інтересів населення саме в галузі охорони здоров’я [12].

Такі соціальні стандарти й нормативи розробляються і застосовуються на різних рівнях державно-управлінської діяльності. Вони формуються, встановлюються й затверджуються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за участю та погодженням з іншими сторонами соціального партнерства, діють на всій території України та обов’язкові для всіх державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності. Регіональні соціальні стандарти і нормативи в галузі охорони здоров’я формуються і затверджуються органом державної влади певного регіону України (27 регіонів – 24 області, АР Крим, м. Київ і м. Севастополь) та діють у межах даного регіону. Місцеві соціальні стандарти і нормативи у сфері охорони здоров’я формуються органами місцевого самоврядування під час розробки та реалізації місцевих програм у галузі охорони здоров’я і можуть передбачати додаткові соціальні гарантії (додаткові медичні послуги), які надаються окремим категоріям громадян за рахунок коштів місцевих бюджетів. Галузеві стандарти і нормативи затверджуються МОЗ України, діють у межах компетенції та сфери діяльності галузі охорони здоров’я. З розвитком сектора приватної медицини в Україні поширюються соціальні стандарти і нормативи в галузі охорони здоров’я. Їх затверджують керівні органи підприємства на рівні лікувально-профілактичного закладу (підприємства, установи), в межах якого вони чинні.

Прискорений розвиток глобалізаційних процесів у світовій економіці опосередковано підсилює вплив норм міжнародного права на формування внутрішньої правової бази кожної держави, внаслідок чого виникає необхідність імплементації зазначених норм у національне законодавство. Так, згідно зі ст. 9 Конституції України визначається, що чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, тобто такі, що набули чинності шляхом їх ратифікації, є невід’ємною частиною українського законодавства [13].

Найвідоміші джерела міжнародного права, які впливають на формування законодавства України (сфера соціального захисту загалом) та законодавчу основу (галузь охорони здоров’я): Загальна декларація прав людини (документ ООН, 1948 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (документ ООН, 1966 р., ратифікований УРСР у 1973 р.), Європейська соціальна хартія (Конвенція Ради Європи, 1961 р., ратифікована Україною 2006 р.).

Універсальним міжнародним джерелом соціальних стандартів у галузі соціального забезпечення є конвенції Міжнародної організації праці (далі – МОП). Це спеціалізована установа ООН, її головне завдання – досягти соціальної справедливості шляхом захисту трудових, соціально-економічних прав людини [7] через функцію нормотворчості. Тобто МОП приймає конвенції та рекомендації щодо різних аспектів праці, розробляє міжнародні стандарти у сфері охорони праці та соціально-економічних прав людини.

У сфері охорони здоров'я соціальні стандарти закріплює Конвенція МОП № 102 1952 р. “Про мінімальні норми соціального забезпечення” [14]. Цим документом встановлено мінімальні стандарти медичної допомоги (розділ II), допомоги у разі хвороби (розділ III) або інших соціальних ризиків (розділи IV–X); норми періодичності для виплат допомоги та визначено принцип рівноправності в отриманні соціальної допомоги для осіб, які не є громадянами країни проживання. Конвенція визначає певний перелік зобов'язань для держав-учасниць, які ратифікували цей документ. Зокрема, для осіб, що підлягають соціальному забезпеченню, відповідно до встановлених умов, держава гарантує надання медичної допомоги лікувального або профілактичного характеру (в тому числі санаторно-курортне забезпечення):

- загальну лікарську допомогу, зокрема візити додому;
- допомогу, яку надають фахівці стаціонарним або амбулаторним хворим у лікарнях;
- допомогу, яку можуть надавати фахівці поза лікарнями;
- забезпечення необхідними медикаментами за приписами лікаря або іншого дипломованого спеціаліста;
- госпіталізацію в разі потреби;
- спостереження і допомогу під час вагітності та пологів.

Слід зазначити, що у ст. 10 Конвенції визначено мету надання медичної допомоги – збереження, відновлення (медична реабілітація) та поліпшення здоров'я осіб, які підлягають соціальному забезпеченню, а також їхньої працездатності і можливості самостійно задовольняти власні потреби. Цей міжнародний документ має 40 ратифікацій. На жаль, нині Українська Держава ще не ратифікувала цю Конвенцію.

Конвенція МОП № 130 1969 р. “Про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби” визначає, що ратифікацією цього документа держава гарантує особам соціальну допомогу за страховими випадками, спричиненими [15]:

- потребою в медичному обслуговуванні лікувального і профілактичного характеру (це може включати й санаторно-курортне забезпечення);
- непрацездатністю внаслідок хвороби, яка пов'язана з призупиненням виплати за роботу відповідно до національного законодавства.

Поняття “медична допомога” згідно зі ст. 1 Конвенції включає пов'язані з нею послуги. Конкретизація змісту медичної допомоги в рамках загального розділу “Медичне обслуговування” розкрита повною мірою у ст. 13 Конвенції. Йдеться про те, що гарантований рівень медичної допомоги лікувального або профілактичного характеру насамперед передбачає:

- загальну лікарську допомогу, враховуючи допомогу вдома;
- допомогу, що надається спеціалістами стаціонарним або амбулаторним хворим, або допомога спеціалістів, яка може надаватися поза лікарнею;
- видачу необхідних медикаментів за рецептом лікаря або іншого кваліфікованого спеціаліста;
- госпіталізацію за необхідності;
- стоматологічну допомогу, як це встановлено національним законодавством;
- медичну реабілітацію (у широкому сенсі санаторно-курортне лікування), надання, ремонт і заміну протезів або ортопедичних пристроїв згідно з національним законодавством.

Кожна держава, яка ратифікувала Конвенцію № 130, гарантує особам, що підлягають забезпеченню, відповідно до встановлених умов надання медичної допомоги лікувального або профілактичного характеру. За довідковими даними українського парламенту цей міжнародний документ має 14 ратифікацій (табл. 1). Медична допомога надається для збереження, відновлення або покращання здоров'я особи, що підлягає забезпеченню, а також відновленню її працездатності й здатності задовольняти свої особисті потреби.

Таблиця 1

**Динаміка ратифікації Конвенції Міжнародної організації праці № 130
“Про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби”**

№	Держава	Рік ратифікації
1	Швеція	1970
2	Норвегія	1972
3	Коста-Ріка	1972
4	Уругвай	1973
5	Фінляндія	1974
6	Німеччина	1974
7	Лівія	1975
8	Болівія	1977
9	Данія	1978
10	Еквадор	1978
11	Люксембург	1980
12	Венесуела	1982
13	Словаччина	1993
14	Чеська Республіка	1993

Згідно зі статистичними даними Конвенцію МОП № 130 “Про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби” досі не ратифіковано Українською Державою. Слід зауважити, що на національному рівні ратифікація міжнародних документів для будь-яких держав не обмежена в часі, а навпаки, в історичному контексті має тільки точку відліку. Це добрий знак для України і можливість найближчим часом продемонструвати спроможність до імплементації норм міжнародного права у вітчизняне законодавство, що регулює суспільні відносини у сфері охорони здоров'я.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, згідно з міжнародними нормативно-правовими документами щодо закріплення прав людини на охорону здоров'я забезпечення його реалізації – це обов'язок держави. Крім того, зміст міжнародних нормативно-правових документів (Європейська соціальна хартія, Конвенції МОП № 102, 130) свідчить, що санаторно-курортне забезпечення – обов'язкова складова міжнародного соціального стандарту у сфері охорони здоров'я. Робимо висновок, що світовий досвід підтверджує наявність правових механізмів реалізації державного управління в галузі санаторно-курортного забезпечення на національному та наднаціональному рівнях. Тож перед Україною стоїть нагальне завдання вдосконалити нормативно-правову базу у сфері охорони здоров'я, узгодити її з вимогами міжнародно-правових актів, здійснити галузеві реформи з урахуванням норм міжнародних правових стандартів у галузі охорони здоров'я, але з необхідною адаптацією до вітчизняних традицій та політичних, економічних і соціальних умов розвитку українського суспільства.

Ратифікація міжнародних документів у сфері охорони здоров'я – надважливий крок на шляху інтеграції України до Європейського Співтовариства та водночас практичне свідчення реалізації конституційно визнаних соціальних прав громадян України. Слід сподіватися, що у зв'язку з реформуванням медичної галузі у найближчій перспективі можна очікувати ратифікацію українським парламентом щонайменше Конвенції МОП № 130 “Про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби”.

Список використаної літератури:

1. Про Положення про Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 23.04.1998 № 357/98. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Електронний ресурс] : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Коваленко Т. Ю. Державне регулювання санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні: актуальність проблеми в умовах медичної реформи / Т. Ю. Коваленко // Держава і регіони. Серія : “Державне управління”. – Запоріжжя : КПУ, 2013. – № 1. – С. 168–172.
4. Мартинюк Р. С. Теорія прав людини : навч. посіб. / Мартинюк Р. С. – Острог : Острозька академія, 2009. – 218 с.
5. Лукашева Е. А. Общая теория прав человека / Лукашева Е. А. – М. : НОРМА, 1996. – 501 с.
6. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту України : навч. посіб. / Болотіна Н. Б. – К. : Знання, 2005. – 615 с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. Програма економічних реформ України на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
9. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії [Електронний ресурс] : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
10. Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів [Електронний ресурс] : наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 17.06.2002 р. № 293. – Режим доступу : <http://www.mlsp.gov.ua>.
11. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 4. : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.
12. Ярош Н. П. Державні соціальні стандарти у сфері охорони здоров'я України : моногр. / Н. П. Ярош. – К. : НАДУ, 2006. – 196 с.
13. Конституція України : Закон України. – К. : Юридична думка, 2006. – 120 с.
14. Про мінімальні норми соціального забезпечення [Електронний ресурс] : Конвенція МОП від 1952 р. № 102. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
15. Про медичну допомогу та допомоги у випадку хвороби [Електронний ресурс] : Конвенція МОП від 1969 р. № 130. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.