

17. Лаврінченко О. В. Поняття і ознаки службово–трудоких відносин працівників органів внутрішніх справ / О. В. Лаврінченко // Вісник Запорізького юридичного інституту. — 1999. — № 2. — С. 99–112.
18. Лаврінченко О. В. Службово–трудокі спори працівників ОВС України : науково–практичні рекомендації / О. В. Лаврінченко. — Донецьк : ДЮІ МВС, 2005. — 144 с.
19. О милиции : Закон Украины от 20.12.90 // Ведомости Верховного Совета УССР. — 1991. — № 4. — Ст. 20.
20. Лавриненко О. В. Контракт о службе / О. В. Лавриненко // Бизнес–Информ. — 1998. — № 1. — С. 16–21.
21. Лавриненко О. В. Контрактная форма трудового договора как основание возникновения служебно–трудоких отношений работников органов внутренних дел : науч.–практ. пособие / О. В. Лавриненко. — Х. : Знание, 1999. — 48 с.
22. Лаврінченко О. В. Удосконалення законодавства про контрактну форму комплектування органів внутрішніх справ як тенденція розвитку інституту трудового договору / О. В. Лаврінченко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2003. — № 1. — С. 193–208.
23. Положение о порядке и условиях прохождения службы лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Украины, утв. Постановлением Кабинета Министров УССР от 29.07.91 № 114 // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. — К. : РВВ МВС України, 2011. — С. 32–45.
24. Лаврінченко О. В. Поняття, ознаки та порядок установлення змісту трудової функції працівника: теоретичні аспекти сучасного вчення / О. В. Лаврінченко // Економіка. Фінанси. Право. — 2005. — № 10. — С. 35–39.
25. Гусов К. Н. Трудовое право России / К. Н. Гусов, В. Н. Толкунова. — М. : Юристъ, 1999. — 480 с.
26. Лаврінченко О. В. Сучасні проблеми захисту трудових прав атестованого персоналу ОВС України під час вирішення індивідуальних службово–трудоких спорів : монографія / О. В. Лаврінченко. — Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2006. — 304 с.
27. Лавриненко О. В. Правовая природа и порядок возникновения служебно–трудоких отношений работников органов внутренних дел Украины : монография / О. В. Лавриненко. — Донецьк : Норд–Пресс — ДЮІ ЛГУВД, 2007. — 262 с.
28. Прилипка С. М. Трудовой контракт за законодавством України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право ; право соціального забезпечення» / С. М. Прилипка. — Х. : НЮАУ ім. Ярослава Мудрого, 1995. — 19 с.
29. Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утв. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.92 № 4202–1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — № 2. — Ст. 70.
30. Молодцов М. В. Стабильность трудовых правоотношений : монография / М. В. Молодцов, В. Р. Сойфер. — М. : Высшая школа, 1976. — 172 с.
31. Мязишев Г. М. Контракт о службе в органах внутренних дел : науч.–практ. пособие / Г. М. Мязишев. — М. : Изд–во Академии МВД России, 1995. — 98 с.
32. Воловик В. Про трудовий статус державних службовців / В. Воловик // Право України. — 1997. — № 1. — С. 62–66.
33. О государственной службе : Закон Украины от 16.12.93 // Ведомости Верховного Совета Украины. — 1993. — № 52. — Ст. 490.
34. Сыроватская Л. А. Трудовое право / Л. А. Сыроватская. — М. : Белые альвы, 1997. — 322 с.
35. Трудовое право / отв. ред. О. В. Смирнов. — М. : Статус ЛТД+, 1996. — 484 с.
36. Хусточкіна О. Контракт у трудовому праві України (законодавство та практика його застосування) / О. Хусточкіна // Право України. — 1995. — № 5–6. — С. 19–23.
37. Венедиктов В. С. Правовые вопросы возникновения, изменения и прекращения трудовых правоотношений : науч.–практ. пособие / В. С. Венедиктов. — Харьков: Ун–т внутр. дел, 1996.
38. Об оплате труда : Закон Украины от 24.03.95 // Ведомости Верховного Совета Украины. — 1995. — № 17. — Ст. 121.
39. Венедиктов В. С. Трудовое право Украины / В. С. Венедиктов. — Х. : ХИВД, 1994. — 147 с.
40. Гавриленко Д. А. Дисциплина в советском государственном аппарате и организационно–правовые средства ее обеспечения : монография / Д. А. Гавриленко. — Минск : Политиздат, 1979. — 187 с.
41. Зушик Ю. Держуправління в Україні — «корупціонери» мимоволі? / Ю. Зушик // Праця і зарплата. — 1997. — № 12. — С. 25–28.
42. Лавриненко О. В. Испытание при приеме на работу: понятие, правовая природа, порядок установления и последствия его прохождения (исследование теоретических аспектов) / О. В. Лавриненко // Економіка. Фінанси. Право. — 2006. — № 3. — С. 22–32.
43. Киселев И. Я. Трудовое право стран Запада на рубеже XXI века / И. Я. Киселев // Государство и право. — 1996. — № 1. — С. 122–126.
44. Акаєв Т. Ш. Державна служба працівників органів внутрішніх справ та принципи її регулювання: дискусійні підходи / Т. Ш. Акаєв, О. В. Лаврінченко // Господарсько–правове, цивільно–правове та фінансово–правове забезпечення розвитку економіки України : мат–ли Всеукраїнської наук.–практ. конф., (м. Донецьк, 27 листопада 2009 р.) : у 2 ч. — Донецьк : ДЮІ ЛДУВС — Кальміус, 2011. — Ч. 1. — С. 43–47.
45. Акаєв Т. Ш. Поняттєвий апарат і структурна організація трудового законодавства про службу працівників органів внутрішніх справ України: теоретичний аспект / Т. Ш. Акаєв // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. — 2011. — № 3. — С. 223–233.
46. Акаєв Т. Ш. Основні напрями реформування законодавства України про службово–трудокі відносини працівників органів внутрішніх справ / Т. Ш. Акаєв // Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці та соціального забезпечення : мат–ли III Міжнародної наук.–практ. конф., (м. Харків, 7–8 жовтня 2011 р.). — Х. : НУ «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2011. — С. 273–276.
47. Акаєв Т. Ш. Про трудо–правову природу відносин, що виникають під час проходження служби працівниками ОВС України / Т. Ш. Акаєв // Трудове право, правове соціального забезпечення та сучасні проблеми проходження служби в органах внутрішніх справ : мат–ли Всеукраїнської наук.–практ. конф., (м. Харків, 25 листопада 2011 р.). — Х. : ХНУВС, 2011. — С. 313–315.
48. Акаєв Т. Ш. Особенности системы правового регулирования и правовая природа трудовых отношений работников органов внутренних дел, имеющих специальные звания милиции Украины (в контексте анализа проекта нового Трудового кодекса Украины) / Т. Ш. Акаєв // Вісник Донецького національного університету. Серія В : Економіка і право. — 2011. — Т. 2, Вип. 1. — С. 353–359.
49. Акаєв Т. Ш. Предмет трудового права та трудові відносини працівників органів внутрішніх справ України / Т. Ш. Акаєв // Розвиток наукових досліджень 2011 : мат–ли VII Міжнародної наук.–практ. конф., (м. Полтава, 28–30 листопада 2011 р.). — Полтава : ІнтерГрафіка, 2011. — Т. 3. — С. 8–11.

УДК 364.3(477):61:342

#### ІНСТИТУТ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

Дорошенко А.О.

У ст. 3 Конституції України життя людини визнано однією з найвищих соціальних цінностей української держави. Тому цілком логічним та послідовним є проголошення у ст. 49 Конституції України права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. На сьогодні в Україні однією з найактуальніших проблем у сфері охорони здоров'я є проблема достойного забезпечення населення якісними медичними послугами та підтримка його на достатньому для функціонування рівні. Ефективним засобом забезпечення права кожного громадянина на отримання гарантованої і якісної медичної допомоги є впровадження системи обов'язкового медичного

страхування, а також подальший розвиток добровільного медичного страхування. Фінансові надходження у вітчизняну медицину це: по-перше, запровадження нових прогресивних медичних технологій та методів лікування; по-друге: фінансова захищеність громадян при настанні хвороби.

Медичне страхування – одна з найважливіших складових ефективного функціонування національної системи охорони здоров'я. Медичне страхування є формою захисту від ризику, який загрожує найціннішому в особистому і суспільному плані – здоров'ю і життю людини. Однак за період незалежності України вказані вище конституційні права у сфері охорони здоров'я залишаються нереалізованими належним чином. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. В Україні відповідного законодавства про обов'язкове медичне страхування немає, проте в законі "Про страхування" медичне страхування вказане першим у переліку обов'язкових його видів. Затримки з впровадження системи обов'язкового медичного страхування можна пояснити складністю і невирішеністю багатьох питань щодо механізмів його реалізації, ризиком нестачі коштів у Фонді медичного страхування на покриття витрат, а також можливих соціальних і економічних наслідків [1].

Проблемам та перспективам впровадження інституту обов'язкового медичного страхування в Україні приділяли увагу у своїх дослідженнях С. Стеценко, Я. Буздуган, Л. Воронова, З. Гладун, Д. Карамішев, В. Рудий, Я. Сенюта. Але, не дивлячись на наявність ґрунтовних та достатніх теоретико-практичних досліджень у даній галузі знань, можна вказати на численні проблеми, що потребують всебічного дослідження та внесення пропозицій відносно можливих шляхів їх вирішення. Виходячи з вищевказаних положень, можна констатувати актуальність та необхідність дослідження правового інституту обов'язкового медичного страхування в Україні.

Традиційно у загальній системі страхування виділяється дві форми вказаного інституту – добровільна та обов'язкова, дане положення розповсюджується і на сферу охорони здоров'я. У правовій системі України добровільна форма досліджуваного інституту певною мірою розповсюджена та врегульована, а щодо обов'язкового медичного страхування можна стверджувати протилежне, адже відсутній нормативно-правовий акт, присвячений його регулюванню, та немає практичного досвіду щодо впровадження та функціонування даного правового інституту. Сама проблематика медичного страхування є не зовсім новою навіть у сучасній Україні. З початку 90-х років ХХ ст. у нашій державі почали виникати певні форми добровільного медичного страхування. Велика кількість загальнострахових компаній почала займатися медичним страхуванням у різних обсягах. Останніми роками почало стихійно з'являтися добровільне страхування у некомерційній формі – так звані лікарняні каси. Але за відносно незначного поширення добровільного медичного страхування комерційна форма і тут превалує. В європейських країнах частка добровільного медичного страхування у фінансуванні системи охорони здоров'я становить 5-18%. Аналізуючи витрати середнього українського громадянина, можна зробити висновок, що для більшості українського населення добровільне медичне страхування сьогодні є недоступним. Подальше функціонування інституту медичного страхування в Україні без запровадження у найближчий час системи реформ не матиме вагомого впливу на забезпечення належного рівня дотримання конституційного права громадян на медичне страхування та охорону здоров'я [2].

Цікавим у контексті розгляду інституту медичного страхування є порівняння деяких положень стану національної системи охорони здоров'я з аналогічними у інших країнах. Обов'язкова форма медичного страхування використовується у тих країнах, де переважне значення має суспільна охорона здоров'я, а добровільна – там, де поширені приватні страхові компанії. Принцип обов'язкового медичного страхування діє, наприклад, у Франції, Канаді, Німеччині, Нідерландах. В Ізраїлі і Швейцарії переважає добровільне страхування, а обов'язкове існує тільки щодо окремих професій. В Україні на одного громадянина в бюджеті виділено (3,4 % від ВВП) 60 євро, тоді як за часів СРСР ця цифра дорівнювала 6-6,5 % на душу населення. У США ця цифра становить від 11 % до 14 %, у Німеччині – 10-11%. Вихід із ситуації, що склалася, експерти галузі вбачають у системі багатоканального фінансування, де особливу роль буде відведено медичному соціальному страхуванню, коли замовником медичних послуг є страховик, оплачуючи реально надані послуги і контролюючи їхню якість. Цей метод існує у багатьох країнах і довів свою ефективність. За прогнозами, із впровадженням обов'язкової страхової медицини сума грошових коштів, що виділяються на рік на медичне обслуговування однієї особи, може збільшитися удвічі. Здоров'я населення України характеризується критично низьким рівнем. Показники смертності населення в Україні у 2-4 рази перевищують аналогічні показники у країнах Європейського Союзу. Україна має найвищий в Європі рівень депопуляції населення. Темпи поглиблення демографічної кризи загрожують національній безпеці України. На здоров'я і відтворення населення негативно впливають забруднення навколишнього природного середовища, наслідки Чорнобильської катастрофи, погіршення умов життя, поширення соціально небезпечних захворювань, таких як туберкульоз і СНІД, наркоманія і алкоголізм. Усе це обумовлює зростання потреб у медичній допомозі, що за умов обмеженого фінансування галузі зменшує можливості системи охорони здоров'я у забезпеченні населення якісними медичними послугами. Стан здоров'я населення України прямо залежить від рівня фінансування системи охорони здоров'я, але за останні 15 років цей рівень не піднімався вище 3,4 відсотка обсягу ВВП за мінімальної потреби у 5 відсотків. Водночас у європейських країнах цей показник перевищує 10 відсотків. В умовах гострої нестачі бюджетних коштів дедалі більша частка медичної допомоги стає платною, що негативно позначається на її доступності. Особливо страждають найуразливіші категорії населення: люди похилого віку, інваліди, хронічно хворі. Поряд з недостатнім та несталим фінансуванням спостерігається неефективне та нераціональне використання фінансових і матеріально-технічних ресурсів [3].

Однак кардинальних змін можна досягти тільки через системну реформу та комплексний, законодавчо врегульований перехід системи охорони здоров'я на модель бюджетно-страхової медицини. Такий підхід має включати: збільшення бюджетного фінансування галузі до 5 відсотків обсягу ВВП; запровадження обов'язкового медичного страхування; оптимізацію та децентралізацію системи управління; підвищення ефективності використання всіх ресурсів; перехід до ринкових відносин у медичній галузі; вдосконалення та посилення первинної медичної допомоги і профілактики; поступовий перехід до прогресивних форм господарювання закладів охорони здоров'я; збільшення рівня оплати праці та соціального захисту медичних працівників.

Для дослідження позитивних та негативних наслідків впровадження інституту обов'язкового медичного страхування доцільним є аналіз досліджуваного питання у Російській Федерації. Десятирічний досвід запровадження обов'язкового медичного страхування в Росії показав практичну відсутність реального результату щодо вирішення проблем у системі охорони здоров'я. По-перше, обов'язкове медичне страхування не забезпечило додаткового фінансування галузі, а відбувалося лише заміщення коштами обов'язкового медичного страхування частини бюджетних коштів, по-друге, гарантований обсяг медичних послуг обов'язкового медичного страхування фінансується лише на дві третини, через що медичні заклади не зацікавлені в якісному лікуванні пацієнтів. Однією з причин такої ситуації є неефективна схема фінансування. В обов'язкове медичне страхування сплачується 3,6% єдиного соціального податку, з них 0,2% отримує федеральний фонд обов'язкового медичного страхування, а 3,4% – регіональні фонди. Переважна частина коштів витрачається на утримання поліклінік, лікарень, обладнання і персоналу. Отже, внаслідок цього продовжує зростати дефіцит системи обов'язкового медичного страхування, а хворі отримують за свої страхові поліси незначну частину потрібних послуг. Отже, при вирішенні питання щодо впровадження інституту обов'язкового медичного страхування в Україні треба враховувати позитивні та негативні наслідки його функціонування в країнах з подібними системами медичного страхування, зокрема у Російській Федерації.

Загальнообов'язкове державне медичне страхування повинне забезпечити рівні можливості всіх громадян, щодо реалізації їхніх конституційних прав на ефективне медичне обслуговування. Своєю чергою, цей вид страхування має вирішити такі завдання: за рахунок запровадження збирання на загальнообов'язкове державне медичне страхування залучити додаткові позабюджетні джерела фінансування; визначити правові, соціальні, організаційні засади загальнообов'язкового державного медичного страхування населення в Україні; створити умови для вирівнювання обсягу та якості медичної допомоги, що надається громадянам на всій території України; забезпечити захист інтересів застрахованих осіб. Головним чинником розвитку системи охорони здоров'я будь-якої країни є показники фінансування та стабільність його джерел. Держави із великим національним прибутком (США, Великобританія тощо) відрізняються більш високими витратами на медичні послуги на душу населення порівняно з менш розвиненими країнами (Індія, Єгипет, Мексика тощо). Так, наприклад, в Німеччині охорона здоров'я базується на страхових засадах, тому частка бюджетних коштів незначна і становить 10,1 % загальної суми витратків. В США, для яких характерні принципи приватної медицини, бюджет становить 35 % суми витратків. Найбільша роль бюджетних

витрат в цій галузі належить Великобританії – 85% загальної суми, оскільки в основі цієї системи лежить бюджетне фінансування. Отже, зарубіжний досвід свідчить про те, що одним із істотних джерел фінансування медичної допомоги є залучення коштів через страхові механізми. Багатьма науковцями фінансування системи охорони здоров'я пропонується здійснювати шляхом залучення коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, благодійних організацій, добровільного медичного страхування, особистих коштів громадян та інших джерел у встановленому законом порядку. Особи, яка застрахувалась в системі медичного страхування, видаватиметься свідоцтво про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, що є єдиним для всіх видів загальнообов'язкового державного соціального страхування та документом суворой звітності. Цей документ надаватиме особі право звернення за медичними і соціальними послугами та матеріальним забезпеченням [4].

Питання реформування системи медичного страхування та введення інституту обов'язкового його виду не є новим для українського законодавця. На розгляд до ВР України за останнє десятиріччя внесено декілька законопроектів:

1. Проект Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» № 4505 від 12.12.2003 р. (Подання І. Франчука).
2. Проект Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» № 4505-1 від 06.02.2004 р. (Подання І. Шурми).
3. Проект Закону «Про фінансування охорони здоров'я та медичне страхування» № № 3370 від 08.10.2003 р. (Подання М. Поліщука, Р. Богатирьової).
4. Проект Закону «Про загальнообов'язкове медичне страхування» №3370-1 від 27.01.2004 р. (Подання М. Добкіна, О. Морозова).
5. Проект Закону «Про обов'язкове медичне страхування» № 5655 від 16.06.2004 р. (Подання М. Добкіна, О. Морозова, В. Хомутинніка).
6. Проект Закону «Про фінансування охорони здоров'я та обов'язкове соціальне медичне страхування в Україні» (реєстр. № 4744).
7. Проект Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» (реєстр. № 1040), поданий Я.М. Сухим, Л.Л. Денісовою.
8. Проект Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» (реєстр. № 1040-1), поданий Л.С. Григорович, С.Д. Добряком, В.Г. Карпуком та іншими.

Причому найбільший теоретичний та практичний інтерес представляють положення, передбачені законопроектом № 3155 "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування". Його автори вважають одним з можливих напрямів реформування медицини перехід від системи виключно бюджетного фінансування сфери охорони здоров'я до нової, бюджетно-страхової моделі, що базується на соціальному страхуванні. Вона припускає фінансування цільовими страховими внесками працевдавців, фондами соціального страхування, державою, а також за бюджетні кошти різних рівнів. Законопроект передбачає також, що медичне страхування здійснюватиметься Фондом загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Його територіальні управління і відділення укладатимуть договори з установами охорони здоров'я, здійснюватимуть оплату наданої медичної допомоги, контролюватимуть її якість, що вочевидь матиме позитивні наслідки.

Але введення у систему охорони здоров'я України інституту загальнообов'язкового медичного страхування при настанні окремих обставин може призвести і до певних негативних фактів. Так, ефективне функціонування системи медичного страхування у разі запровадження нової його форми потребуватиме введення додаткового податку на фонд заробітної плати в сукупності із страховими внесками до інших фондів соціального страхування. Новий "медичний" податок необхідно розглядати в контексті загальної податкової реформи, щоб не спровокувати тіньові заробітні плати і зростання тіньової економіки. На сьогодні сумарний страховий тариф для роботодавців і найманих працівників з усіх видів страхування становить більше сорока відсотків фонду оплати праці. Велике навантаження на фонд оплати праці є стримуючим чинником для розвитку бізнесу, сприяє розвитку тіньової економіки, тому при впровадженні нового податку (збору) треба ґрунтовно дослідити та проаналізувати процедуру збору та особливості обрахування останнього.

Також при реформуванні системи медичного страхування треба визначитися з різновидом моделі залучення коштів для ефективного її функціонування. Існує два види вказаного інституту. Перший варіант – регресивна модель, коли різноманітність програм і послуг залежить від страхового платежу, тобто якість і об'єм послуг залежать від тих доходів, які є у конкретної людини і розміру тих засобів, які вона може витратити на підтримку свого здоров'я. Друга модель із солідарним фінансуванням передбачає, що особи з кращими фінансовими можливостями платять більше від тих осіб, у яких вони обмежені. При цьому реалізуються прості механізми регулювання і зберігається принцип справедливості. Для того, щоб визначитися, яка з систем охорони здоров'я є прийнятною для України, необхідно звернутися до досвіду інших країн, дослідити їхній шлях розвитку, обрати оптимальний варіант з урахуванням економічних, соціальних, політичних, ментальних та інших умов [5].

Також, при дослідженні вказаного питання треба сказати про необхідність спеціальної ґрунтовної підготовки кадрів, що є вагомим складовою вдалого функціонування будь-якої системи. Перспективи розвитку страхової справи в Україні підказують, що необхідні радикальні зміни в системі підготовки та забезпечення кадрами сфери страхових послуг. Збільшення розміру страхових платежів потребує додаткового залучення в страхову індустрію висококваліфікованих спеціалістів (менеджерів, фінансистів, юристів, програмістів, експертів, брокерів, актуаріїв), які добре знають теорію та передові технології страхування [6].

Із аналізу теоретичних досліджень випливає, що запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні потребує:

1. законодавчого врегулювання кола платників страхових внесків і бази для їхнього нарахування, порядку збирання страхових внесків, їхню величину, облік і розподіл, а також фінансову участь застрахованих осіб у формуванні страхового фонду;
2. здійснення низки заходів щодо оптимізації мережі лікувальних закладів з метою уникнення необґрунтованих витрат на утримання надлишкових приміщень та персоналу;
3. забезпечення збалансованості обсягів послуг обов'язкового медичного страхування з його фінансуванням.

У науці домінує декілька думок щодо установи або організації, яка може бути страховиком у системі загальнообов'язкового медичного страхування. Принципово виокремлюється два варіанти, які стосуються страховиків у процесі обов'язкового медичного страхування:

- 1) державні структури, як правило, непідприємницького характеру;
- 2) комерційні структури, страхові медичні організації [7].

Подібні положення вказуються також у законопроектах з досліджуваного питання, внесених на розгляд Верховної Ради України. Наприклад, у проекті Закону № 3370-1 від 27.01.2004 р. у ст. 33 «Умови здійснення страховиками загальнообов'язкового медичного страхування» зазначається, що діяльність щодо загальнообов'язкового медичного страхування може здійснювати страховик, який відповідає таким вимогам: а) має ліцензію на здійснення даного виду страхування; б) є членом Медичного страхового бюро України. У свою чергу, у проекті Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» № 1040 від 27.11.2007 р. чітко вказано, що страховиком виступає Фонд загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування України. Альтернативним варіантом створенню спеціалізованої установи, яка буде контролювати обов'язкове медичне страхування, може стати споріднена організація – Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Діяльність Фонду регулюється окремим законом України, управління здійснюється правлінням, контролюється Міністерством праці та соціальної політики як органом державного нагляду. Фонд має близько 400 регіональних відділень різного рівня, тобто стовідсотково охоплює всю територію країни. Зміна правового статусу даного фонду та надання йому додаткових повноважень у сфері обов'язкового медичного страхування може стати альтернативою спеціалізованого фонду.

Ґрунтуючись на вищевказаних положеннях та детально дослідивши наукову літературу із проблематики запровадження обов'язкового медичного страхування, є доцільним надати власну характеристику положень щодо моделі системи обов'язкового медичного страхування.

Перш за все треба визначитися з суб'єктом складом учасників відносин, пов'язаних з обов'язковим медичним страхуванням.

Найбільш ефективно управління системою обов'язкового соціального медичного страхування в Україні може здійснювати Фонд загальнообов'язкового медичного страхування, його філії та представництва на місцях – страховик, державна установа, яка б здійснювала збір, акумуляцію та облік страхових внесків, забезпечувала б своєчасну та в повному обсязі оплату медичних послуг, наданих застрахованим особам, здійснювала б контроль за наданням медичних послуг застрахованим та за цільовим використанням коштів обов'язкового соціального медичного страхування. З правового погляду цей фонд – це фінансово-кредитна організація, що має специфічні функції збору і акумуляції фінансових коштів для подальшого фінансування організації та надання медичної допомоги, а також контролю за використанням фінансів. Діяльність такого Фонду може здійснюватися на основі спеціального закону, координуватися Кабінетом Міністрів України через Міністерство охорони здоров'я України. З метою забезпечення належного управління системою обов'язкового соціального медичного страхування Фондом медичного страхування України повинна бути створена відповідна організаційна структура, до якої б входили: центральний апарат Фонду; філії Фонду; у районах та селищах – відповідні представництва Фонду [2].

Серед основних завдань Фонду обов'язкового медичного страхування України виділимо такі: 1) участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері обов'язкового соціального медичного страхування; 2) участь у розробці Програми обов'язкового соціального медичного страхування; 3) участь у розробці та обґрунтуванні розміру страхових внесків, порядку їх нарахування, відрахування та сплати; 4) участь у розробці й обґрунтуванні розміру фінансових санкцій та порядку їх сплати; 5) забезпечення збирання та акумулювання страхових внесків; 6) забезпечення повної та своєчасної оплати медичних послуг, наданих застрахованим; 7) здійснення у межах своєї компетенції контролю за сплатою страхових внесків та за наданням застрахованим якісних медичних послуг; 8) планування доходів та видатків системи обов'язкового соціального медичного страхування України; 10) розробка проекту бюджету Фонду та подання його в установленому порядку на затвердження Кабінету Міністрів України, складання звіту про виконання бюджету Фонду.

Страховальниками в системі обов'язкового соціального медичного страхування та платниками страхових внесків можуть бути:

1. держава – за рахунок коштів бюджету для тих категорій осіб, які визначені Державною програмою медичного забезпечення;
2. роботодавці – за рахунок власних коштів для найманих працівників;
3. органи місцевого самоврядування – за рахунок податків та платежів, що сплачуються самозайнятими особами для таких осіб;
4. юридичні та фізичні особи;
5. Фонд соціального страхування від нещасних випадків для осіб, які стали інвалідами внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання.

Застрахованими особами при цьому будуть фізичні особи, які, відповідно до законодавства, підлягають обов'язковому соціальному медичному страхуванню та мають право на оплату передбачених Програмою обов'язкового соціального медичного страхування медичних послуг за рахунок коштів Фонду обов'язкового соціального медичного страхування.

Обов'язкові страхові внески у системі соціального медичного страхування в Україні можуть бути встановлені у вигляді:

1. нарахувань на фонд оплати праці та визначатися у відсотках до фактичних доходів громадян;
2. сплати фіксованого страхового тарифу;
3. відрахувань з установлених законодавством України податків та зборів;
4. відрахувань від фактичної заробітної плати та інших видів доходів фізичних і юридичних осіб;
5. плати за рахунок коштів бюджетів усіх рівнів.

Фондом медичного страхування України та центральним органом виконавчої влади у сфері охорони здоров'я повинна щороку розроблятися і затверджуватися Кабінетом Міністрів України Програма обов'язкового соціального медичного страхування, у якій би визначалися:

1. перелік видів медичної допомоги застрахованим особам,
2. порядок застосування фінансових санкцій до платників страхових внесків,
3. порядок відшкодування витрат, пов'язаних із лікуванням застрахованих осіб,
4. умови реалізації прав громадян на отримання медичної допомоги.
5. перелік клініко-діагностичних груп захворювань, травм або їх наслідків, а також інших патологічних станів, у разі настання яких медична допомога застрахованим особам надавалася б за кошти обов'язкового соціального медичного страхування;
6. основні стандарти якості надання медичних послуг і нормативи їх забезпечення та ін.

При цьому за умови функціонування бюджетно-страхової моделі фінансування охорони здоров'я об'єктом обов'язкового соціального медичного страхування буде страховий ризик, пов'язаний з витратами на надання необхідного обсягу медичних послуг, визначених Програмою обов'язкового соціального медичного страхування.

Джерелами формування коштів Фонду обов'язкового медичного страхування України можуть бути:

1. страхові внески на обов'язкове соціальне медичне страхування;
2. кошти державного бюджету та цільових фондів, що перераховуються до Фонду медичного страхування України;
3. суми від фінансових санкцій, застосованих відповідно до чинного законодавства України;
4. благодійні та добровільні внески юридичних та фізичних осіб;
5. інші надходження відповідно до законодавства.

Доцільним також є визначення витрат – об'єктів, які будуть фінансуватися за кошти Фонду обов'язкового медичного страхування: витрати на ліки; заробітна плата медичному персоналу; фінансування медичних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним медичним страхуванням, які надаються застрахованим особам; забезпечення поточної діяльності та утримання органів Фонду, розвиток його матеріально-технічної та інформаційної бази; формування резерву коштів Фонду обов'язкового медичного страхування України;

Отже, на підставі викладеного вище матеріалу можна зробити висновок, що реформування системи медичного страхування в Україні шляхом введення обов'язкової її форми слід здійснювати поступово та поетапно. Доцільним на перших стадіях формування нової системи медичного страхування є впровадження останньої як правового експерименту, а вже після апробації даної системи в окремій територіальній одиниці та детального аналізу позитивних і негативних її аспектів (а також реалізації заходів щодо її вдосконалення), введення на всій території країни.

## РЕЗЮМЕ

У статті досліджена можливість впровадження системи обов'язкового медичного страхування в Україні, а також окремі питання подальшого розвитку добровільного медичного страхування. Проведено порівняння деяких положень стану національної системи охорони здоров'я з аналогічними у інших країнах. Надана власна характеристика положень щодо моделі системи обов'язкового медичного страхування в Україні.

## РЕЗЮМЕ

В статье исследуется возможность внедрения системы обязательного медицинского страхования в Украине, а также отдельные вопросы дальнейшего развития добровольного медицинского страхования. Проведено сравнение некоторых положений состояния национальной системы здравоохранения с аналогичными в других странах. Дана собственная характеристика положений о модели системы обязательного медицинского страхования в Украине.

## SUMMARY

In this paper we investigate the possibility of introducing mandatory health insurance system in Ukraine, as well as some issues for further development of voluntary health insurance. A comparison of certain provisions of the state of the national health system with those in other countries. The own description of the provisions of the model system of compulsory medical insurance in Ukraine was improved.

**СПИСОК ДЖЕРЕЛ:**

1. Стецюк Т. Фінансові основи побудови системи охорони здоров'я на засадах страхової медицини / Т. Стецюк // Страхова справа. – 2008. – № 2 (30). – С. 72-73.
2. Мних М. В. Медичне страхування та необхідність його запровадження в Україні / М. В. Мних // Економіка та держава. – 2007. – № 2. – С. 40-41.
3. Сенюта І. Я. Медичне право: право людини на охорону здоров'я: Монографія / І. Я. Сенюта. – Львів: Астролябія, 2007. – 224 с.
4. Лободіна З. Фінансові ресурси закладів охорони здоров'я дітей: реалії формування та перспективи зростання / З. Лободіна // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 2(11). – С. 82.
5. Рудень В. В. Передумови з апровадження обов'язкового медичного страхування / В. В. Рудень, О. М. Сидорчук // Фінанси України. – 2006. – № 10. – С. 71-78.
6. Базилевич В. Д. Страхова справа: Монографія / В. Д. Базилевич, К. С. Базилевич. – К.: Вид-во "Знання", 2006. – 651 с.
7. Карпишин Н. І. Обов'язкове медичне страхування в Україні: проблеми та перспективи / Н. І. Карпишин // Економіка: проблеми теорії та практики: зб. наук. праць. – Дніпропетровськ: Вид-во ДНУ. – 2004. – С. 284-288.

УДК 340.13+94(477) «1917/1921»

**ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКИХ ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917-1921 РОКІВ**

*Зозуля Є. В.*, к. і. н., доцент, вчений секретар вченої ради Донецького юридичного інституту МВС України

Дослідження процесів національного відродження, визвольної боротьби та державотворення належать до найактуальніших у вітчизняній історико-правовій науці. Процес розбудови незалежної Української держави потребує узагальнення всього накопиченого досвіду, адже колізії сучасного державотворення в Україні багато в чому є аналогічними проблемам, які постали перед творцями української державності в період визвольних змагань 1917–1921 рр.

В означеному контексті однією із затребуваних тем є дослідження розбудови українською державою системи національних правоохоронних органів, організаційно-правових засад їх діяльності з охорони правопорядку і боротьби зі злочинністю за суспільно-політичної ситуації в Україні в 1917–1921 рр.

Аналізуючи глибинність вивчення цієї проблеми в сучасній історико-правовій науці, необхідно зазначити, що в узагальнювальних, новаторських працях вітчизняні науковці намагалися об'єктивно і неупереджено розкрити визначену проблематику. Дослідженням історико-правових проблем організації охорони правопорядку та розбудови органів внутрішніх справ України в період 1917-1921 рр. займалися такі науковці як Р. Ю. Васковський, О. А. Гавриленко, П. І. Гарчев, В. А. Довбня, Є. С. Дурнов, І. А. Логвиненко, І. П. Мазепа, О. М. Мироненко, П. П. Михайленко, В. С. Сідак, А. П. Тимченко, П. О. Христюк, В. М. Чисніков, Я. І. Шинкарук та інші.

Втім, зважаючи на те, що розвиток української державності та процесу реформування органів внутрішніх справ у сучасний період може бути більш ефективним з урахуванням власної практики державотворення, розвитку та становлення правоохоронних органів, на наш погляд, існує потреба в подальшому комплексному науковому аналізі нормативно-правових та організаційно-структурних засад функціонування органів правопорядку української держави у зазначений історичний період.

Таким чином метою цієї роботи є системний огляд та аналіз, виявлення особливостей і тенденцій у формуванні політико-правових підходів до вирішення проблем розбудови національних органів внутрішніх справ та розроблення правоохоронного законодавства на різних етапах національно-визвольних змагань 1917–1921 рр.

Безперечно, розгляд цього питання необхідно почати з характеристики періоду Української революції, коли точилася боротьба за втілення в життя ідеї української державності та створення національних державних інституцій, у їх числі й системи правоохоронних органів.

Вперше діяльність органів внутрішніх справ на теренах української держави було задекларовано після ухвалення 3 липня 1917 р. II Універсалу Української Центральної Ради, в якому вона проголосила про створення окремого відповідального перед нею органу – Генерального секретаріату. Українська Центральна Рада визначила його «яко носителя найвищої красної влади Временного Правительства на Україні» [1].

У Декларації Генерального секретаріату від 27 червня 1917 р. було наголошено, що він, як виконавчий орган Центральної Ради, «котрому вона передає в сій сфері свою повну владу», «має обхоплювати всі потреби українського народу» [2]. Виходячи з цих потреб, між членами Генерального секретаріату було розподілено обов'язки за напрямками роботи, серед іншого й у сфері внутрішніх справ. Керівництво нею було покладено на Генерального секретаря внутрішніх справ, якому підпорядковувалося Генеральне секретарство внутрішніх справ.

Однак, необхідно зауважити той факт, що ні в Універсалах, ні в Декларації ще нічого не зазначено про ставлення Української Центральної Ради та Генерального секретаріату до проблеми забезпечення охорони правопорядку й боротьби зі злочинністю. Зокрема, в тій же Декларації Генерального секретаріату від 27 червня 1917 р., де визначені основні напрями роботи і завдання Генерального секретаріату з внутрішніх справ, ще не йшлося про функцію забезпечення ним громадської безпеки, правопорядку і законності в Україні.

Позаяк Центральна Рада оголосила чинними на території України постанови і розпорядження Тимчасового уряду Росії, на Україну поширювалася чинність нормативних актів, прийнятих Тимчасовим урядом, зокрема й тих, які регулювали діяльність правоохоронних органів і мали гарантувати суспільну безпеку, охорону правопорядку та боротьбу зі злочинністю.

Прийшовши до влади після лютневих подій у Петрограді 11 березня 1917 р. і враховуючи негативне ставлення суспільства до діяльності поліції за часів царської Росії, вже через місяць (14 квітня) Тимчасовий уряд ухвалив постанову про утворення міліції. Цією ж постановою було затверджено Тимчасове положення про міліцію, яку визначили як виконавчий орган на місцях, що перебуває у безпосередньому віданні земських і міських громадських управлінь [3, с. 21-22]. Характерною особливістю зазначеного документа було те, що відтепер міліція у своїй діяльності не була підпорядкована центральному виконавчому органу – Міністерству (на Україні Генеральному секретарству) внутрішніх справ.

Отже, на основі положення, що в Україні є чинними закони, постанови і розпорядження нової влади, цей акт Тимчасового уряду Росії поширювався й на територію України і послуговував правовим базисом для створення в Україні нового органу з охорони правопорядку – міліції, підпорядкованої місцевій владі, очолюваної губернськими, міськими, повітовими комісарами.

У подальшому українські партії та рухи вимагали ліквідації Тимчасовим урядом Росії поліційної системи царату і позитивно ставилися до створення національної міліції як народного формування для забезпечення охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Завдання з охорони правопорядку за тих суспільно-політичних умов, які сформувалися в Україні, постало на той час доволі гостро. Оперативна обстановка була вкрай складною. Отже, завдання щодо гарантування суспільної безпеки, ладу і спокою, законності, охорони порядку, боротьби зі злочинністю були нагальними для молоді української влади [4, с. 24-25].