



УДК 349.3:616-036.86

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЗАСТРАХОВАННЫХ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЭКСПЕРТИЗЫ ВРЕМЕННОЙ УТРАТЫ ТРУДОСПОСОБНОСТИ

**Сергей СИЛЬЧЕНКО,**  
кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры трудового права  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### АННОТАЦИЯ

В статье исследуются проблемы реализации пациентами права на выбор лечащего врача в условиях медицинской реформы. Акцентируется внимание на необходимости изменения механизма проведения экспертизы временной утраты трудоспособности. Государство должно предоставить равные права на ее проведение с выдачей документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность, частным медицинским учреждениям и врачам, которые практикуют индивидуально, наравне с государственными и коммунальными клиниками.

**Ключевые слова:** медицинская реформа, экспертиза временной утраты трудоспособности, листок нетрудоспособности, пациент, застрахованный, лечащий врач.

### PROBLEMS OF REALIZATION OF RIGHTS OF THE INSURED PERSONS DURING EXAMINATION OF TEMPORARY DISABILITY

**Sergey SILCHENKO,**  
Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor at the Department of Labor Law  
of Yaroslav Mudryi National Law University

### SUMMARY

The article is devoted to the problems of realization by the patients of their right to choose of attending doctor in the light of medical reform. Author's attention is focused on the necessary changes of the mechanism for the examination of temporary disability. The government shall provide private medical institutions and solo practitioners with the right to conduct such an examination equal to the rights of state and municipal owned clinics.

**Key words:** medical reform, examination of temporary disability, disability certificate, patient, insured, attending doctor.

### REZUMAT

Articolul examinează problemele legate de realizarea de către pacienți a dreptului de a alege un medic în contextul reformei medicale. Atenția se concentrează asupra necesității de a schimba mecanismul de examinare a invalidității temporare. Statul ar trebui să ofere drepturi egale cu punerea sa în aplicare cu eliberarea de documente care să ateste incapacitate temporară de muncă, instituțiile medicale private și medicii care practică în mod individual, împreună cu clinici de stat și municipale.

**Cuvinte cheie:** reforma medicală, examinarea incapacitate temporară de muncă, certificat de invaliditate, pacientul, asigurat, medicul curant.

**Постановка проблемы.** Реформа системы здравоохранения Украины в 2017 году ознаменовалась двумя важными событиями. Так, 6 апреля 2017 г. принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усовершенствования законодательства по вопросам деятельности учреждений здравоохранения» [1]. Он дал старт очередному этапу реформирования отечественной системы здравоохранения, предоставив возможность оказания медицинских услуг за счет бюджетных средств не только государ-

ственным или коммунальным учреждениям здравоохранения, но и частным клиникам, а также физическим лицам – предпринимателям.

Следующим важным шагом стало принятие Закона Украины «О государственных финансовых гарантиях медицинского обслуживания населения» [2], который вступает в силу 30 января 2018 года. Его реализация позволит внедрить механизм заключения договоров о медицинском обслуживании населения, обеспечить финансирование этих услуг, сформировать необходимые институты, которые будут

закупать медицинские услуги в интересах пациентов.

Общество возлагает большие надежды на улучшение системы медицинской помощи, усиление мотивации врачей качественно обслуживать пациентов. Эта реформа должна поставить во главу угла пациента, обеспечить защиту его прав и интересов. Поэтому хотелось бы привлечь внимание к необходимости существенного изменения механизма проведения экспертизы временной утраты трудоспособности учреждениями частной медицины для обеспечения возможности выдачи ими



документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность граждан.

#### **Обзор последних исследований.**

В настоящее время к проблемам социального страхования на случай утраты трудоспособности приковано внимание большого числа ученых Украины, других стран. Вопросы функционирования системы социального страхования, в частности экспертизы утраты трудоспособности, исследуется в работах таких ученых, как В.С. Андреев, Н.Б. Болотина, Н.И. Боднарук, А.В. Боков, А.О. Гаврилова, Е.Е. Мачульская, В.Д. Роик, О.В. Москаленко, С.Н. Синчук, Б.И. Сташків, М.Ю. Федорова и др.

**Целью настоящей статьи** является выявление недостатков правового регулирования проведения экспертизы временной утраты трудоспособности, препятствующих полноценному оказанию услуги первичной и вторичной медицинской помощи физическими лицами – предпринимателями, а также формирование предложений по их устранению. Это позволит исключить случаи дискриминации пациентов таких врачей в части беспрепятственного получения материального обеспечения и социальных услуг за счет средств обязательного социального страхования.

#### **Изложение основного материала.**

В соответствии со ст. 22 Закона Украины от 23.09.1999 г. № 1105-XIV «Об общеобязательном государственном социальном страховании» [3] (далее – Закон № 1105) пособие по временной нетрудоспособности предоставляется застрахованному лицу в форме материального обеспечения, которое полностью или частично компенсирует потерю заработной платы (дохода) и выплачивается Фондом социального страхования Украины застрахованным лицам, начиная с шестого дня нетрудоспособности. Оплата первых пяти дней временной нетрудоспособности вследствие заболевания или травмы, не связанной с несчастным случаем на производстве, осуществляется за счет средств работодателя в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины.

Основанием для назначения пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам в соответствии со ст. 31 Закона № 1105 является выданный в установленном порядке листок нетрудоспособности, а в случае работы по совместитель-

ству – копия такого листка, заверенная подписью руководителя и печатью по основному месту работы. Порядок и условия выдачи, продления и учета листков нетрудоспособности, осуществления контроля за правильностью их выдачи устанавливаются центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим формирование государственной политики в сфере здравоохранения, по согласованию с Фондом социального страхования Украины.

Приказом Министерства здравоохранения Украины № 455 от 13.11.2001 г. утверждена Инструкция о порядке выдачи документов, удостоверяющих временную нетрудоспособность граждан [4] (далее – Инструкция № 455). Согласно п. 1.4. этой инструкции право выдачи листков нетрудоспособности предоставляется:

1) лечащим врачам государственных и коммунальных учреждений здравоохранения;

2) лечащим врачам стационаров протезно-ортопедических учреждений системы Министерства труда и социальной политики Украины;

3) лечащим врачам туберкулезных санаторно-курортных учреждений;

4) фельдшерам в местностях, где отсутствует врач, а также на плавающих судах;

5) лечащим врачам учреждений здравоохранения независимо от формы собственности и *врачам, осуществляющим хозяйственную деятельность в сфере медицинской практики в качестве физических лиц – предпринимателей* (курсив наш – С.С.).

Выдача пациенту больничного листка является элементом медицинской экспертизы временной утраты трудоспособности. Как правило, ее осуществляет лечащий врач, каковым в соответствии со ст. 34 Основ законодательства Украины об охране здоровья [5] признается врач, работающий в учреждении здравоохранения, либо врач, осуществляющий хозяйственную деятельность в сфере медицинской практики в качестве физического лица – предпринимателя, который оказывает медицинскую помощь пациенту в период его обследования и лечения.

В соответствии со ст. 69 Основ законодательства Украины об охране здоровья [5] медицинская экспертиза временной утраты трудоспособности

граждан проводится врачом или комиссией врачей в учреждениях здравоохранения независимо от формы собственности, а также *врачами, осуществляющими хозяйственную деятельность в сфере медицинской практики как физические лица – предприниматели* (курсив наш – С.С.). Порядок проведения такой экспертизы определяется центральным органом исполнительной власти, обеспечивающим формирование государственной политики в сфере здравоохранения.

При проведении медицинской экспертизы временной утраты трудоспособности устанавливается факт необходимости предоставления листка нетрудоспособности или иного документа, удостоверяющего временную утрату трудоспособности в связи с болезнью, травмой, беременностью и родами, уходом за больным членом семьи, больным ребенком, карантинном, установленным санитарно-эпидемиологической службой, протезированием, санаторно-курортным лечением, определяются необходимость и сроки временного перевода работника в связи с болезнью на другую работу, принимается решение о направлении на медико-социальную экспертную комиссию для определения наличия и степени стойкого расстройства функций организма, причин, времени наступления и группы инвалидности.

На первый взгляд, проблема отсутствует. Любой лечащий врач по закону имеет право проводить экспертизу временной трудоспособности и выдавать пациенту листок нетрудоспособности.

Впрочем, анализ Положения об экспертизе временной нетрудоспособности, утвержденного приказом МОЗ Украины от 09.04.2008 г. № 189 [6], приводит к выводу о существовании субъектных ограничений в проведении этой экспертизы. Право ее проводить вышеуказанный нормативный акт предоставил только аккредитованным учреждениям здравоохранения, имеющим лицензию МОЗ Украины на право осуществления хозяйственной деятельности в сфере медицинской практики.

Положениями ч. 5 ст. 16 Основ законодательства Украины об охране здоровья [5] предусмотрено, что учреждения здравоохранения подлежат аккредитации в случаях и в порядке, определенных Кабинетом Министров Украины.



Этот Порядок утвержден постановлением Кабинета Министров Украины от 17.12.2012 г. № 1216 [7]. Аккредитация – это официальное признание наличия в учреждении здравоохранения условий для качественного, своевременного, определенного уровня медицинского обслуживания населения, соблюдения им стандартов в сфере здравоохранения, соответствия медицинских (фармацевтических) работников единым квалификационным требованиям. Аккредитации подлежат все учреждения здравоохранения независимо от формы собственности, кроме аптечных, аккредитация которых может осуществляться на добровольных началах.

Отметим, что физические лица – предприниматели в соответствии с абз. 3 ч. 1 ст. 3 Основ законодательства Украины об охране здоровья [5] не могут считаться учреждениями здравоохранения. К таковым относятся юридические лица любой формы собственности и организационно-правовой формы или их обособленные подразделения, основной задачей которых является обеспечение медицинского обслуживания населения на основе соответствующей лицензии и профессиональной деятельности медицинских (фармацевтических) работников.

Таким образом, пациенты, для которых получение материальной помощи или социальных услуг при наступлении временной нетрудоспособности за счет средств социального страхования является принципиальным, будут вынуждены выбирать среди лечащих врачей, только пребывающих в трудовых отношениях с учреждениями здравоохранения. Поэтому необходимо устранить нарушение ст. 69 Основ законодательства Украины об охране здоровья и предусмотреть право осуществления экспертизы временной нетрудоспособности на первом и втором уровне (п. 4.1, 4.2 приказа МОЗ Украины от 09.04.2008 г. № 189 [6]) физическими лицами – предпринимателями с особенностями, обусловленными спецификой их статуса. Дальнейшее проведение экспертизы целесообразно возлагать на лечебно-консультативные комиссии учреждений здравоохранения, с которыми предпринимателям нужно заключать соответствующие договоры.

В условиях проведения медицинской реформы вопросы взаимодействия нескольких учреждений здравоохранения или предпринимателей в случае длительного лечения пациента приобретают особую важность, поскольку реализация принципа «деньги следуют за пациентом» не должна приводить к усложнению оказания медицинской помощи. Это в полной мере касается и экспертизы временной утраты трудоспособности. Так, п. 1.3 Положения об экспертизе временной нетрудоспособности [6] предусматривает, что случай временной нетрудоспособности – это временная нетрудоспособность, которая длится непрерывно от начала определенного заболевания, травмы и т.п., удостоверяется выдачей листка нетрудоспособности с возможным продолжением лечения в одном или нескольких лечебных учреждениях до восстановления трудоспособности, что подтверждается закрытием листка нетрудоспособности – «приступить к работе».

Общее правило выдачи листков нетрудоспособности, предусмотренное п. 2.1 Инструкции № 455 [4], определяет, что в случае заболевания или травмы на весь период временной нетрудоспособности, исчисляемый в календарных днях, до восстановления трудоспособности или до установления группы инвалидности медико-социальной экспертной комиссией выдается листок нетрудоспособности.

С одной стороны, государство будет финансировать пролеченный случай, т.е. результат оказания медицинской помощи. Это будет стимулировать клиники улучшать качество своих услуг и условия пребывания граждан в них. С другой стороны, выбирая лечащего врача, пациент должен быть уверен в том, что в случае необходимости проведения дополнительного лечения он сможет перейти к другому врачу или в иное медицинское учреждение. Поэтому проведение экспертизы временной утраты трудоспособности в отношении одного и того же пациента несколькими субъектами, оказывающими медицинские услуги, имеет ряд важных аспектов.

Во-первых, избрав лечащим врачом предпринимателя, пациент не сможет лечиться у него дольше 10-ти календарных дней, а в сельской местности, при

наличии в штате учреждения здравоохранения только одного врача – 14-ти календарных дней. Как предусмотрено п. 2.2 Инструкции № 455 [4], врач амбулаторно-поликлинического учреждения может самостоятельно выдавать (продлевать) листок нетрудоспособности на срок не больше 10 календарных дней. Продление на более длительный срок (до 30 дней) осуществляется им совместно с заведующим отделением. В дальнейшем этот вопрос переходит в компетенцию врачебно-консультативной комиссии (ВКК) медицинского учреждения. Но порядка и способов взаимодействия двух лечебно-профилактических учреждений при проведении экспертизы временной утраты трудоспособности действующее законодательство не устанавливает.

Во-вторых, техническая сторона этого вопроса также должна быть решена. Согласно п. 3.12 Инструкции о заполнении листка нетрудоспособности, утвержденной приказом МОЗ Украины, Министерства труда и социальной политики Украины, Фонда социального страхования по временной потере трудоспособности Украины, Фонда социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний Украины от 03.11.2004 г. № 532/274/136-ос/1406 (далее - Инструкция № 532/274/136-ос/1406) [8], продление листка нетрудоспособности осуществляется с обязательным указанием должностей и фамилий врача, заведующего отделением или председателя врачебно-консультативной комиссии, заверяется их подписями. Но совместное заполнение этого документа врачами, работающими в разных учреждениях здравоохранения, урегулировано недостаточно. Фактически при переводе для лечения в другое учреждение здравоохранения листок нетрудоспособности, выданный по предыдущему месту лечения, подлежит закрытию с отметкой «Выдан новый листок нетрудоспособности (продолжение)».

В-третьих, проведение экспертизы временной утраты трудоспособности, начиная со второго уровня, предполагает наличие у субъекта экспертизы (заведующего отделением, ВКК и т.д.) контрольных и организационных полномочий, в том числе в части привлече-



ния лечащего врача к дисциплинарной ответственности. Очевидно, что в отношениях между различными субъектами хозяйствования состояния подчиненности и подконтрольности быть не может. Это может быть предметом договора.

Поэтому необходимо хотя бы на уровне подзаконного нормативного регулирования решить проблему взаимодействия различных учреждений здравоохранения и физических лиц – предпринимателей при проведении экспертизы временной утраты трудоспособности и выдачи больничных листов.

Следующий вопрос касается реализации пациентом права на выбор врача. Сейчас в соответствии с п. 1.9 Инструкции № 455 [4] листок нетрудоспособности (справка) в амбулаторно-поликлинических учреждениях выдается лечащим врачом (фельдшером) преимущественно по месту проживания или работы. В случае выбора пациентом лечащего врача и лечебно-профилактического учреждения не по месту жительства или работы документы, удостоверяющие временную нетрудоспособность, выдаются по заявлению-ходатайству лица, согласованному с главным врачом выбранного лечебно-профилактического учреждения или его заместителем, заверенного подписью и круглой печатью клиники. Фактически право пациента свободно выбрать лечащего врача ограничивается технической нормой, устанавливающей дискреционные полномочия главного врача по согласованию такого выбора. Отметим, что в случае выбора пациентом врача, осуществляющего индивидуальную медицинскую практику, указанное правило не применяется. Таким образом, эта архаичная норма должна быть отменена.

Вопрос выдачи листка временной нетрудоспособности врачами, которые практикуют индивидуально, в случае заболевания пациента, пребывающего не по месту постоянного жительства или работы, также требует системного решения. Инструкция № 455 [4] содержит целый ряд норм, в частности пункты 1.9, 1.10, 1.11, 3.14, которые требуют получение разрешения главного врача лечебного учреждения на выдачу больничного листа. Аналогичные положения содержатся в Инструкции № 532/274/136-ос/1406 [8]. Так, п. 3.8 этой Инструкции предусматривает, что лицам, у которых временная

нетрудоспособность наступила вне постоянного места жительства и работы, листок нетрудоспособности выдается за подписью главного врача и удостоверяется круглой печатью учреждения здравоохранения. Запись осуществляется в графе «Выдача листка нетрудоспособности разрешаю» с обязательной записью в медицинской карте больного. При этом бланк листка временной нетрудоспособности предусматривает возможность его выдачи в указанном случае только с разрешения главного врача. Вполне понятно, что у предпринимателя, который осуществляет медицинскую практику, нет главного врача. Создается ситуация, когда органы социального страхования будут признавать листок нетрудоспособности недействительным, поскольку он будет заполнен с нарушениями.

Также следует упростить порядок выдачи справок, подтверждающих факт обращения за медицинской помощью лицами, которые не являются застрахованными или имеют статус безработных, поскольку сейчас в соответствии с п. 2.18 Инструкции № 455 [4] такие справки должны выдаваться за подписью заведующего отделением с проставлением печати лечебно-профилактического учреждения. Предприниматели также должны иметь возможность выдавать такие справки.

**Выводы.** Подводя итог исследования, отметим, что вектор развития социального, в т.ч. медицинского законодательства должен определяться, исходя из конституционной нормы, согласно которой права и свободы человека и их гарантии определяют содержание и направленность деятельности государства. Поэтому только интересы пациента должны быть краеугольным камнем решения рассматриваемых проблем. Не должно быть никаких искусственных преград для реализации пациентом права выбора врача.

#### Список использованной литературы:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я : Закон України від 06.04.2017 р. № 2002–VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2017. – № 21. – Ст. 376.
2. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення :

Закон України від 19.10.2017 р. № 2168–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2168-viii>.

3. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23.09.1999 р. № 1105–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1105-14>.

4. Інструкція про порядок видачі документів, що засвідчують тимчасову неприцездатність громадян, затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України від 13.11.2001 р. № 455 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 49. – Ст. 2216.

5. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р. № 2001–XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

6. Положення про експертизу тимчасової неприцездатності, затв. наказом МОЗ України від 09.04.2008 р. № 189 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 51. – Ст. 1716.

7. Порядок акредитації закладів охорони здоров'я, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2012 р. № 1216 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 2. – Ст. 40.

8. Інструкція про заповнення листка неприцездатності, затв. наказом Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства праці та соціальної політики України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 03.11.2004 р. № 532/274/136-ос/1406 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 47. – Ст. 3111.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Сильченко Сергей Александрович** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого;

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Silchenko Sergey Aleksandrovich** – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Labor Law of Yaroslav Mudryi National Law University;

*ssilchenko74@ukr.net*