

УДК 342.127:17.(477)

Ольга Капітан
Львівський національний
університет ветеринарної медицини
та біотехнологій ім. С. З. Гжицького,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри права
ola.kapitan1980@gmail.com

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

<http://doi.org/10.23939/law2022.35.128>

© Капітан О., 2022

На основі аналізу чинного національного законодавства визначено основні проблеми правового регулювання охорони здоров'я в Україні та окреслено напрями удосконалення нормативно-правової бази у цій сфері. Відзначено, що процес формування якісної та ефективної національної нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я в Україні обтяжений низкою проблем. Більшість запропонованих проєктів не сприяють ефективному вирішенню проблем, які пов'язані з охороною здоров'я, а лише фактично їх поглиблюють. Наслідком цього є зменшення тривалості життя, збільшення смертності, зростання захворювань інфекційними та неінфекційними хворобами, масове поширення вірусних хвороб тощо.

Висновується, що лише якісні реформи у національному законодавстві можуть створити міцну основу для розвитку успішної держави. Відтак пропонується: по-перше, у майбутньому розглянути та ухвалити низку законів (які розглядаються у публікації); по-друге, кардинального реформування потребує фінансування сфери охорони здоров'я та, як нами неодноразово зауважувалося, впровадження обов'язкового медичного страхування, зокрема у сучасних умовах війни.

Ключові слова: національне законодавство, право на охорону здоров'я, сфера охорони здоров'я, правові гарантії, правове регулювання, міжнародно-правові стандарти, медична допомога, медична реформа, державна політика.

Постановка проблеми. Проголошення незалежності України зумовило радикальні трансформації в усіх сферах державного та суспільного буття, і звичайно це торкнулося системи охорони здоров'я. Втім, і на сьогодні система охорони здоров'я вимагає генеральних і виважених змін, які повинні спрямовуватися на збереження й зміцнення життя і здоров'я українського соціуму, створення оптимальних умов для реалізації конституційного права кожного на охорону здоров'я.

Нині нагальним є розроблення оперативних шляхів вирішення проблем забезпечення законодавчо закріплених гарантій щодо надання своєчасної медичної допомоги, якісного медичного обслуговування, належної реалізації прав пацієнтів, внутрішньо переміщених осіб, військових, ветеранів та дітей війни, постраждалих від бойових дій, людей похилого віку, а також потребують відповідного нормативного регулювання питання трансплантології, репродуктивних технологій, сурогатного материнства, евтаназії тощо.

Тому ґрунтовний розгляд забезпечення права на охорону здоров'я в Україні, вивчення досвіду його реалізації в європейських країнах, аналіз судової практики Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини є вкрай важливими у процесі всебічного дослідження правового регулювання права на охорону здоров'я. Відтак, створення відповідної законодавчої бази у цій сфері, гармонізація національного законодавства про охорону здоров'я до міжнародно-правових стандартів є запорукою розвитку здорового українського суспільства.

Аналіз дослідження проблеми. Теоретико-правові аспекти права людини на охорону здоров'я, його сутність та значення в системі суб'єктивних прав людини частково розглядали у своїх працях Н. Герасименко, В. Пилипчук, В. Погорілко, В. Рабінович, О. Скакун, С. Стеценко, О. Тихомиров, О. Шамич та ін. Правові проблеми в сфері охорони здоров'я були предметом активного наукового пошуку вчених окремих галузей права: в адміністративному та конституційному праві – це В. Волков, В. Скомороха, О. Стрельченко, А. Янчук; у цивільному праві – З. Ромовська, А. Савицька, М. Стефанчук, Р. Стефанчук; у кримінальному праві – В. Грищук, О. Горох, Є. Фесенко, С. Чернявський та ін. Особливої уваги заслуговують праці дослідників із державного управління: М. Білінської, З. Гладуна, В. Лещенка, Н. Я. Радиша, О. Федька та медицини: М. Амосова, Т. Грузевої, Г. Іншакової, В. Москаленка та ін.

Більшість із наявних в українській історіографії наукових розвідок стосуються лише окремих аспектів прав людини на охорону здоров'я, його місця у системі інших прав людини, використання різних правових способів і соціальних регуляторів вирішення спорів у сфері медичного обслуговування, притягнення до відповідальності за порушення правил надання медичної допомоги тощо. Вважаємо, що на часі є дослідження сучасних проблем і визначення напрямів формування якісної та ефективної національної нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я.

Мета статті – на основі аналізу чинного національного законодавства визначити основні проблеми правового регулювання охорони здоров'я в Україні та окреслити напрями удосконалення нормативно-правової бази у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Право на охорону здоров'я – це природне, невідчужуване, невід'ємне та непорушне право людини, що закріплене в Конституції України, проте де-факто не завжди є гарантоване державою у повсякденному житті. Як слушно відзначає К. Натовська, що наявна ситуація охорони здоров'я в Україні є однією із найболючіших та найактуальніших. Нині більшість громадян не мають можливості, доступу до безоплатної медичної допомоги, яка гарантується Основним Законом України, де-факто потрібно самотійно сплачувати за госпіталізацію, ліки, медичні матеріали. Відтак через нестачу власних коштів чимало осіб залишається поза медичною допомогою. Водночас, вкрай низька оплата медичних працівників, змінює морально-етичне ставлення медичних працівників як до своєї професії, так і до самих хворих, що має зворотну дію – зневажливе ставлення пацієнтів до медиків [1, с. 49].

Існуюча ситуація охорони здоров'я в Україні потребує негайного пошуку альтернатив, які би змогли задовільнити потреби та запити усіх суспільних груп, і найперше сприяли оптимальній реалізації права на охорону здоров'я.

Процес формування якісної та ефективної національної нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я обтяжений низкою проблем. Представники наукової спільноти разом із практиками цієї сфери визначили основні перешкоди у реалізації даного процесу: 1) недостатньо чітка державна політика в сфері охорони здоров'я, зокрема її законодавче забезпечення; 2) низький рівень законотворчої зацікавленості та активності суб'єктів законодавчої ініціативи; 3) складна процесу розгляду законопроектів щодо охорони здоров'я у Верховній Раді України; 4) брак науково-обґрунтованої стратегії щодо законотворчої практики в сфері охорони здоров'я; 5) брак фахового

потенціалу – осіб, які компетентно володіють як медичними знаннями, так і в сфері юриспруденції; б) відсутність консолідованості, солідарної співпраці між носіями медичної та правової науки; 7) надмірна розпорошеність (хаотичність) правової бази в сфері охорони здоров'я, нечіткість правових норм, законодавчі прогалини; проблеми та колізії, які виникають на практиці, вказують на те, що досить часто норми різних нормативно-правових актів суперечать одні одним; 8) недостатня імплементація міжнародно-правових стандартів у сфері охорони здоров'я, неефективність застосування позитивного досвіду іноземних держав щодо правового регулювання охорони здоров'я [12, с. 93].

Нині правове регулювання охороно-оздоровчих процесів не сприяє формуванню єдності, цілісності системи охорони здоров'я. Держава не здійснює необхідних планових дій стосовно контролю та забезпечення належних правових норм охорони здоров'я. Більшість запропонованих проєктів не сприяють ефективному вирішенню проблем, які пов'язані з охороною здоров'я, а лише фактично їх поглиблюють. Наслідком цього є зменшення тривалості життя, збільшення смертності, зростання захворювань інфекційними та неінфекційними хворобами, масове поширення вірусних хворіб тощо.

Іншою важливою проблемою є те, що теперішня система охорони здоров'я не може де-факто задовольнити потреби соціуму в якісній медичній допомозі та доступному медичному обслуговуванні. Упродовж останніх років особливої популярності у науково-економічних колах західноєвропейських держав набула вдавана теорія соціального вибору всіх суспільних благ, до яких належить і охорона здоров'я, освіта, комунальні послуги. Сутність її розкривається через двоступеневу систему споживання цих благ, тобто до певного рівня (часу) вони надаються безкоштовно чи за фіксованими низькими цінами, а пізніше набувають звичайних ринкових ознак [3, с. 66].

Тому українська державна політика в сфері охорони здоров'я має бути цілеспрямованою на підвищення уваги до здоров'я як кожної людини зокрема, так і нації загалом, забезпечення пріоритетності здоров'я у житті людини, цінностях держави, що сприятиме реалізації права на охорону здоров'я.

Вчений Т. Миськевич відзначає, що нині в Україні активізується робота із удосконалення національного законодавства у сфері здоров'я [4]. Щодо Проєкту Національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я України на період 2015–2025 рр., то він випрацьовувався спеціалізованою експертною групою упродовж трьох місяців; зауважимо, що до складу цієї групи входили також іноземні експерти. У цьому документі розкрити зміст та принципи, окреслено бачення та пріоритети, визначено завдання та основні заходи щодо розвитку національної галузі охорони здоров'я на десять років. Метою є окреслення напрямів й механізмів формування новітньої системи охорони здоров'я, виконання яких повинне сприяти збереженню і зміцненню системи громадського здоров'я, надання пріоритетності профілактичному напрямку діяльності сфери охорони здоров'я, зменшення кількості захворюваності, зниження показників інвалідності та смертності громадськості, запровадження ефективних фінансово-економічних й організаційно-правових механізмів, підвищення якості та оперативності надання медичної допомоги, підвищення соціальної справедливості шлях максимального захисту прав громадян на охорону здоров'я [5].

Таким чином, означена стратегія передбачає шість напрямків реформування системи охорони здоров'я: перший – управління; другий – фінансування галузі; третій – людські ресурси; четвертий – надання медичних послуг; п'ятий – використання технологій, товарів та ліків; шостий – інформатизація галузі. З метою удосконалення та реалізації цих напрямків реформування системи охорони здоров'я, вважаємо, що доцільно розробити й ухвалити Державну програму реформування галузі охорони здоров'я, в якій необхідно передбачити такі складові: формування правових, управлінських й економічних механізмів реалізації конституційного права людини на охорону здоров'я, медичне страхування і медичну допомогу; запровадження системи соціально-економічної мотивації (стимулювання) здорового способу життя; забезпечення надання безоплатної фахової (кваліфікованої)

медичної допомоги в обсязі, передбаченому законодавством; створення умов, які задовольнятимуть потреби населення в медичних послугах, сприяння діяльності всіх закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності, визначення врегульованих платних медичних послуг [5]. Прийняття означеного нормативно-правового акту сприятиме успішному реформуванню сфери охорони здоров'я та зміцненню загального стану здоров'я українського суспільства.

Упродовж останніх років в Україні здійснюється реформування правового регулювання різних суспільних сфер. На початку 2017 р. було розпочато згадувану нами медичну реформу, що внесла певні корективи як до низки нормативно-правових актів, так і самої сфери охорони здоров'я. В удосконаленні правового регулювання сфери охорони здоров'я визначальне місце посідають такі складові: 1) розуміння охорони здоров'я як конститутивного забезпечення добробуту соціуму; 2) пріоритетність прав й законних інтересів людини в сфері охорони здоров'я, що ґрунтується на ст. 3 Основного Закону України; 3) забезпечення державних гарантій щодо надання безоплатної медичної допомоги як у державних, так і комунальних закладах охорони здоров'я, що ґрунтується на ст. 49 Основного Закону України; 4) ініціювання розробки та ухвалення нормативно-правових актів, що повною мірою забезпечуватимуть право на охорону здоров'я та регламентуватимуть систему охорони здоров'я; 5) кодифікація Медичного кодексу України, що сприятиме комплексному регулюванню всіх аспектів охорони здоров'я, передусім надання медичної допомоги. На противагу поточному законодавству, кодифікація систематизує більшість чинних нормативно-правових актів, зазвичай змінюючи, перетворюючи чи доповнюючи їх.

Актуальність та необхідність прийняття кодифікованого акту – Медичного кодексу України, можна обґрунтувати кількома обставинами, серед яких найбільш вагомими – це: нагальність системного та всебічного реформування системи охорони здоров'я; колізії в окремих нормативно-правових актах у сфері охорони здоров'я; необхідність чіткої законодавчої регламентації правового статусу медиків й пацієнтів; розроблення концепції розвитку й забезпечення права на охорону здоров'я; підвищення рівня правової освіти щодо проблем охорони здоров'я; потреба у регулюванні різних систем охорони здоров'я (приватної, муніципальної, державної).

У багатьох національних законодавствах розвинутих країн світу існують лікарські або медичні кодекси, норми яких власне регулюють відносини з охорони здоров'я, серед таких країн є США, Іспанія, Італія, Австрія, Франція тощо.

Медичний кодекс України повинен містити норми міжнародно-правових стандартів щодо права на охорону здоров'я, зокрема надання якісної та оперативної медичної допомоги, позаяк саме Медичний кодекс є запорукою оптимального розвитку медичного права в Україні та утвердження її як самостійної галузі права.

Вчений С. Корсаков відзначив, що медичний кодекс є дороговказом як для правників, так і для медиків і пацієнтів: по-перше, це гарантія для пацієнтів, адже у випадку порушення медиками правових норм, які гарантують їх право на охорону здоров'я, пацієнти зможуть отримати належний захист; по-друге, такий акт є “щитом” і для самих медичних працівників, позаяк він визначатиме юридичні основи (засади) діяльності медиків, що через необхідність їх застосовуватимуть на практиці; по-третє, цей нормативно-правовий документ є “надійним помічником” для правників у процесі вирішення “медичних справ” [6, с. 15].

Вважаємо, що Медичний кодекс повинен містити всі ті норми, що зможуть всебічно, ґрунтовно і вичерпно регулювати суспільні відносини у сфері охорони здоров'я, необхідно виключити колізійні норми та напрями медичної діяльності, які не регулюватимуться цим кодексом. Окреслюючи загальні особливості Медичного кодексу, потрібно звернути увагу на його структуру, яка, на нашу думку, повинна містити такі елементи: 1) наявність преамбули, загальної та особливої частин; Прикінцеві положення; 2) закріплення норм, що регулюватимуть конститутивні аспекти надання медичної допомоги; 3) пріоритетність прав й свобод людини під час надання медичної допо-

моги; 4) урахування міжнародно-правових стандартів з прав людини, охорони здоров'я, медичного обслуговування; 5) перелік основоположних принципів щодо надання медичної допомоги; 6) відповідність Конституції, узгодженість з нормативно-правовими актами різних галузей права; 7) врахування прогресивного розвитку медичної науки задля забезпечення тривалої актуальності Кодексу; 8) етичний вимір норм, що регламентують питання надання медичної допомоги [230, с. 130].

Окрім цього, Верховною Радою України у майбутньому повинні бути розглянуті та ухвалені наступні закони: Закон України (далі – ЗУ) “Про загальнообов’язкове державне соціальне медичне страхування”, ЗУ “Про медичну діяльність”, ЗУ “Про спеціалізовану медицину”, ЗУ “Про первинно медико-санітарну допомогу і сімейну медицину”, ЗУ “Про забезпечення прав пацієнтів”, ЗУ “Про гарантований державою рівень медичної допомоги”, ЗУ “Про заклади охорони здоров’я”, ЗУ “Про лікарське самоврядування”, ЗУ “Про управління системою охорони здоров’я”, ЗУ “Про фінансування охорони здоров’я” та ін.; по-друге, кардинального реформування потребує фінансування сфера охорони здоров’я та, як нами неодноразово зауважувалося, впровадження обов’язкового медичного страхування, зокрема у сучасних умовах війни.

Аналіз стратегії медичного реформування в Україні дозволяє виокремити такі позитивні аспекти, які сприяють реалізації права людини на охорону здоров’я: кожен громадянин може самостійно обирати собі лікаря; запровадження електронної системи обліку інформації, яка значно спрощує доступ до медичної сфери; пакет гарантованих послуг, що затверджуватиметься кожного року Кабінетом міністрів України; застосування міжнародних протоколів у процесі лікування, що сприятиме застосуванню позитивного досвіду інших держав; створення Національної закупівельної агенції – посередника між державою, медичними закладами, лікарями й пацієнтами; створення реперфузійних центрів для пацієнтів зі захворюваннями, які розпочинаються екстрено; внесення законопроекту про державне медичне страхування.

Висновки. Вважаємо, що запропонована медична реформа має можливості щодо додаткового гарантування реалізації кожною людиною свого права на охорону здоров’я. Підсумовуючи визначальні напрями медичного реформування, можемо охарактеризувати виконання таких завдань: 1) надання державних гарантій безоплатної медичної допомоги соціально незахищеним особам; 2) запровадження належного фінансування охорони здоров’я та ефективної системи обов’язкового державного медичного страхування; 3) створення умов для вільного розвитку підприємств у сфері охорони здоров’я, формування основ справедливої конкуренції між закладами охорони здоров’я; 4) удосконалення національного законодавства про охорону здоров’я відповідно до міжнародно-правових стандартів; 5) створення оптимальних умов для здорового народження дітей (зокрема, щодо побуту, виховання, раціонального харчування); 6) здійснення активної демографічної політики, цілеспрямованої на збільшення народжуваності та зменшення смертності; 7) посилення розвитку громадського здоров’я через удосконалення санітарного законодавства з метою зниження й запобігання захворюваності всіх соціальних груп. Зауважимо, що нині найбільш небезпечними та найпоширенішими є венеричні, психічні, серцево-судинні, онкологічні хвороби, вірусні захворювання тощо.

Період реформування є завжди доволі складним, і не одразу можна окреслити позитивні результати. Знаний вчений Ю. Шемшученко зауважував, що “правовою є та держава, яка функціонує на засадах верховенства права та закону, в якій реально забезпечуються права й свободи людини і громадянина, а теж за фактом чинного високоякісного законодавства” [9, с. 9]. Отже, лише якісні реформи у національному законодавстві можуть створити міцну основу для розвитку успішної держави. На жаль, чимало правових норм в галузі охорони здоров’я дотепер не скасовані або не переглянуті, відтак і надалі діють застарілі постанови урядів чи накази Міністерства охорони здоров’я

попри те, що система охорони здоров'я вже тривалий час функціонує у нових політичних, ідеологічних і соціально-економічних умовах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Натовська К. Б. (2003). Джерела правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні. *Законодавство України, науково-практичні коментарі (додаток до Юридичного журналу)*. № 2. С. 45–51.
2. Права людини в галузі охорони здоров'я. (2015) / Ін-т прав. дослідж. і стратегій; упоряд. і заг. ред. Роханський А. О. Харків : Права людини. 126 с.
3. Карамішев Д. В. (2006). Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. 304 с.
4. Миськевич Т. (2014). Реформування системи охорони здоров'я в Україні. URL : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=:reformuvannya-sistemi-okhoroni-zdorov-ya&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 03.06.2022).
5. Проект “Національна стратегія побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2025”. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/NT1138> (дата звернення: 03.06.2022).
6. Корсаков С. А. (1999). Медицинский кодекс как первый шаг к медицинскому праву. *Медицинский вестник*. № 8 (123). С. 13–17.
7. Стеценко С. Г., Стеценко В. Ю., Сенюта І. Я. (2008). Медичне право України : підручник. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців “Правова єдність”. 507 с.
8. Швець Ю. Ю. (2018). Розвиток та сучасний стан національного законодавства про права особи на охорону здоров'я. *Порівняльно-аналітичне право*. № 5. С. 99–102.
9. Шемшученко Ю. О. (1995). Теоретичні проблеми формування правової держави. *Право України*. № 12. С. 7–10.

REFERENCES

1. Natovska, K. B. (2003). *Dzherela pravovoho rehulivannia vidnosyn u sferi okhorony zdorovia v Ukraini*. [Sources of legal regulation of relations in the field of health care in Ukraine]. *Zakonodavstvo Ukrainy, naukovo-praktychni komentari (dodatok do Yurydychnoho zhurnalu)*. No. 2. P. 45–51 [In Ukrainian].
2. *Prava liudyny v haluzi okhorony zdorovia*. (2015). [Human rights in the field of health care] / In-t prav. doslidzh. i stratehii; uporiad. i zah. red. Rokhanskyi A. O.. Kharkiv : Prava liudyny. 126 p. [In Ukrainian].
3. Karamyshev, D. V. (2006). *Stratehichne upravlinnia innovatsiinomy protsesamy v systemi okhorony zdorovia: derzhavni mekhanizmy*. [Strategic management of innovative processes in the health care system: state mechanisms] : monohrafiia. Kharkiv : Vyd-vo KharPI NADU “Mahistr”. 304 p. [In Ukrainian].
4. Myskevych, T. (2014). *Reformuvannia systemy okhorony zdorovia v Ukraini*. [Reforming the healthcare system in Ukraine]. URL : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=:reformuvannya-sistemi-okhoroni-zdorov-ya&catid=8&Itemid=350 (Accessed: 03.06.2022) [In Ukrainian].
5. *Proekt “Natsionalna stratehiia pobudovy novoi systemy okhorony zdorovia v Ukraini na period 2015–2025”*. [The project “National strategy for building a new healthcare system in Ukraine for the period 2015–2025”]. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/NT1138> (Accessed: 03.06.2022) [In Ukrainian].
6. Korsakov, S. A. (1999). Meditsinskiy kodeks kak pervyy shag k meditsinskomu pravu. [The Medical Code as the first step towards medical law.]. *Meditsinskiy vestnik*. No. 8 (123). P. 13–17 [n Russian].
7. Stetsenko, S. H., Stetsenko, V. Yu., Seniuta, I. Ya. (2008). *Medychne pravo Ukrainy*. [Medical Law of Ukraine] : pidruchnyk. Kyiv : Vseukrainska asotsiatsiia vydavtsiv “Pravova yednist”, 2008. 507 p. [In Ukrainian].
8. Shvets, Yu. Yu. (2018). *Rozvytok ta suchasnyi stan natsionalnoho zakonodavstva pro prava osoby na okhoronu zdorovia*. [The development of the current state of national legislation on the rights of an individual to the protection of health]. *Porivnialno-analitychne pravo*. No. 5. P. 99–102 [In Ukrainian].
9. Shemshuchenko Yu. O. (1995). *Teoretychni problemy formuvannia pravovoi derzhavy*. [Theoretical problems and the formation of a legal power]. *Pravo Ukrainy*. No. 12. P. 7–10 [in Ukrainian].

Дата надходження: 01.08.2022 р.

Olha Kapitan

Stepan Gzhytskyi National University
of Veterinary Medicine and Biotechnologies Lviv,
Ph. D
ola.kapitan1980@gmail.com

PROBLEMS AND DIRECTIONS OF IMPROVING NATIONAL HEALTH LEGISLATION

In the article, based on the analysis of the current national legislation, the main problems of legal regulation of health care in Ukraine are identified and the directions for improvement of the legal framework in this area are outlined. It is noted that the process of forming a high-quality and effective national regulatory framework in the field of health care in Ukraine is burdened with a number of problems.

Most of the proposed projects do not contribute to the effective solution of problems related to health care, but actually deepen them. The consequence of this is a decrease in life expectancy, an increase in mortality, an increase in infectious and non-infectious diseases, a massive spread of viral diseases, etc.

It is concluded that only qualitative reforms in national legislation can create a solid foundation for the development of a successful state. Therefore, it is proposed, firstly, in the future to consider and adopt a number of laws (which are considered in the publication); secondly, the financing of health care needs radical reformation, and, as we have repeatedly noted, the introduction of mandatory medical insurance, in particular, in modern conditions of war.

Key words: national legislation, the right to health care, the field of health care, legal guarantees, legal regulation, international legal standards, aid, medical reform, state policy.