

УДК: 342.72/.73

**С.І. Бояркіна**  
*здобувач ступеня вищої освіти «Магістр»,  
Університет економіки та права «КРОК»*  
*Науковий керівник: Корольова В.В., к.ю.н., доцент,  
Університет економіки та права «КРОК»*

## **Перспективи розвитку українського законодавства у сфері забезпечення і реалізації права на охорону здоров'я**

*У статті досліджено перспективи розвитку українського законодавства у сфері забезпечення і реалізації права на охорону здоров'я. Автор статті окремо виділила проблеми існуючої системи охорони здоров'я та наголосила на необхідності прийняття спеціального законодавчого акту, який би регулював права та обов'язки як пацієнтів, так і працівників сфери охорони здоров'я.*

**Ключові слова:** охорона здоров'я, медична реформа, система охорони здоров'я, право на охорону здоров'я.

**С.И. Бояркина**  
*соискатель степени высшего образования «Магистр»,  
Университет экономики и права «КРОК»*  
*Научный руководитель: Королева В.В., к.ю.н., доцент,  
Университет экономики и права «КРОК»*

## **Перспективы развития украинского законодательства в сфере обеспечения и реализации права на охрану здоровья**

*В статье исследованы перспективы развития украинского законодательства в сфере обеспечения и реализации права на охрану здоровья. Автор статьи отдельно выделила проблемы существующей системы здравоохранения и подчеркнула необходимость принятия специального законодательного акта, который регулировал бы права и обязанности как пациентов, так и работников сферы здравоохранения.*

**Ключевые слова:** здравоохранение, медицинская реформа, система здравоохранения, право на охрану здоровья.

*S.I. Boiarkina  
Graduate Student,  
“KROK” University*

*Dissertation advisor: V. Koroleva, PhD in Law, Docent,  
“KROK” University*

## **Prospects for the Development of Ukrainian Legislation in the Field of Protection and Realization of the Right to Health Care**

*The article examines the prospects of the development of Ukrainian legislation in the field of protection and realization of the right to health care. The author of the article separately highlighted the problems of the existing system of health care and stressed the necessity to create a normative legal act that would regulate the rights and responsibilities of both patients and healthcare workers.*

**Keywords:** *health care, medical reform, health care system, right to health care.*

### **Постановка проблеми**

Стратегічна дорадча група з питань реформування системи охорони здоров'я розробила в 2015 році Національну стратегію реформування системи охорони здоров'я в Україні. Стратегія, яку протягом 2014–2015 років розробляли провідні міжнародні та українські експерти, мала на меті докорінно змінити пострадянську систему охорони здоров'я на сучасну, яка зможе забезпечити якісну медицину для пацієнтів нашої держави. В Стратегії були виділені основні проблемні моменти системи охорони здоров'я, визначені головні точки зростання і наведене стратегічне бачення вирішення основних проблем відповідно до фінансових можливостей у перспективі до 2020 року.

Незважаючи на те, що Стратегія не була офіційно прийнята, більшість її норм знаходять своє відображення в медичній реформі, яка здійснюється в Україні.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій**

В основу написання статті покладено аналіз норм національного законодавства, а також результати наукових пошуків таких учених, як О.В. Любінець, І.Я. Сенюта, Н.Б. Болотіна, Р.А. Майданик, Г.В. Стеценко.

### **Не вирішені раніше частини загальної проблеми**

У період реформування системи охорони здоров'я актуальним є вивчення проблем системи охорони здоров'я в Україні, шляхів їх вирішення та перспектив розвитку українського законодавства у сфері забезпечення і реалізації права на охорону здоров'я. Важливим є вдосконалення чинного законодавства у медичній сфері, прийняття нормативно-правового акту, який регулював би права та обов'язки як пацієнтів, так і працівників у сфері охорони здоров'я. Тому автор статті запропонувала заходи щодо вдосконалення законодавства у сфері охорони здоров'я.

### **Формулювання цілей статті**

Метою статті є дослідження перспектив розвитку українського законодавства у сфері забезпечення і реалізації права на охорону здоров'я.

### **Виклад основного матеріалу дослідження**

Питання законодавчого забезпечення охорони здоров'я та охорони здоров'я громадян в Україні розглядаються державою в якості найважливіших пріоритетів, що зумовлює подальший характер управлінських рішень, які приймаються органами державної влади у формі законів та інших

нормативно-правових актів. При цьому стратегічними правовими орієнтирами для вдосконалення законодавства у сфері охорони здоров'я є положення ст. 49 Конституції України, згідно з якою кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [1]. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм та ст. 3 Конституції України, яка закріплює, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. При цьому права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Сучасне українське законодавство про охорону здоров'я, орієнтуючись на норми та принципи міжнародного права, закріплює в нормативно-правових актах вироблену державою політику в сфері охорони здоров'я громадян, забезпечуючи тим самим її легальність та гарантії реалізації. Правове регулювання законодавчого забезпечення охорони здоров'я та охорони здоров'я громадян в Україні представлено декількома рівнями: Конституція України і акти міжнародного права, що визначають стандарти в галузі забезпечення права на охорону здоров'я та медичну допомогу; закони України, що регулюють різні види відносин у сфері охорони здоров'я, в тому числі з питань організації та забезпечення охорони здоров'я і медичної допомоги; підзаконні нормативно-правові акти.

Органи державної влади України, використовуючи існуючу практику міжнародного регулювання, а також накопичений досвід створення законодавства, яке регулює відносини з охорони здоров'я громадян, формують загальну стратегію механізмів державного управління у сфері охорони здоров'я і визначають оптимальні напрями для їх законодавчого регулювання. Системності даному процесу надають концептуальні правові акти – стратегії, концепції та програми соціально-економічного розвитку України.

Стратегічна дорадча група з питань реформування системи охорони здоров'я розробила в 2015 році Національну стратегію реформування системи охорони здоров'я в Україні. Стратегія, яку протягом 2014-2015 років розробляли провідні міжнародні та українські експерти, мала на меті докорінну зміну пострадянської системи охорони здоров'я на сучасну, яка зможе забезпечити якісну медицину для пацієнтів нашої держави. Ініціаторами створення такої групи та розробки стратегії, яка була б узятя за основу українською владою, виступили Уряд України, Міжнародний фонд «Відродження» та Благодійний фонд «Пацієнти України». У Стратегії були виділені основні проблемні моменти системи охорони здоров'я, визначені головні точки зростання і наведено стратегічне бачення вирішення основних проблем відповідно до фінансових можливостей, у перспективі до 2020 року [2].

Розробка Стратегії здійснювалася відповідно до Конституції України, законів і інших нормативно-правових актів України, загальноєвропейських принципів та норм міжнародного права, в галузі охорони здоров'я та з урахуванням вітчизняного й зарубіжного досвіду. На думку розробників, з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України, одним із пріоритетів державної політики має бути збереження і зміцнення здоров'я населення на основі формування здорового способу життя та підвищення доступності і якості медичної допомоги [3, с. 23]. Аналіз стану охорони здоров'я в Україні, а також основні цілі, завдання та способи його вдосконалення, запропоновані в Стратегії, визначили основні системоутворюючі чинники ефективного функціонування системи охорони здоров'я. До них, крім іншого, увійшло вдосконалення організаційної системи, що дає можливість забезпечити надання якісної медичної допомоги всім громадянам України, а також розвиток інфраструктури та ресурсного забезпечення системи охорони здоров'я [3, с. 25]. Зазначимо, що незважаючи на те, що Стратегія не була офіційно прийнята, більшість її норм знаходять своє

відображення в медичній реформі, яка здійснюється в Україні.

Щодо ресурсного забезпечення охорони здоров'я варто наголосити, що існуючий рівень фінансування охорони здоров'я не задовольняє потреб галузі. При цьому в Україні частка витрат на охорону здоров'я у ВВП (трохи більше 2,8%, 2017 рік) є найнижчою не лише для країн Західної Європи, а й Центральної та Східної Європи. Фахівці вказують, що раніше планувалося збільшити витрати на охорону здоров'я до 2020 року до 3,9% ВВП, що істотно нижче рівня, рекомендованого Всесвітньою організацією охорони здоров'я (5-6% ВВП), але Кабінет Міністрів України у зв'язку з політичною та фінансовою нестабільністю в країні змушений відійти від принципу поступового збільшення видатків на охорону здоров'я.

Незважаючи на безперечну актуальність питань фінансового забезпечення охорони здоров'я, більшість фахівців визнають, що проблеми вітчизняної системи охорони здоров'я не можуть бути вирішені тільки за рахунок збільшення фінансування з бюджету. По-перше, необхідні серйозні зміни у сфері законодавчого регулювання охорони здоров'я, без цього, на думку аналітиків, будь-які вкладені кошти будуть витрачені неефективно. З огляду на цю точку зору, необхідно не тільки видавати нові законодавчі акти у сфері охорони здоров'я, а й удосконалювати чинне законодавство, і ці завдання повинні виконувати поетапно.

З метою створення громадянам України умов для реалізації права на охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування пропонувалося і пропонується розробити та прийняти низку законів: «Про обов'язкове медичне страхування»; «Про захист прав пацієнта»; «Про обов'язкове страхування професійної відповідальності медичних працівників»; «Про регулювання приватної медичної діяльності»; внесення суттєвих змін до Закону України «Про лікарські засоби», а також розробити і впровадити Медичний кодекс України як один із інструментів реалізації державної політики охорони здоров'я. [4,

5, 6]. Загалом же проблеми системи охорони здоров'я в Україні пов'язані з низькою якістю медичної допомоги та лікарських засобів, нерівними можливостями для різних соціальних груп щодо отримання кваліфікованої медичної допомоги, незадовільним станом профілактики захворюваності та формування здорового способу життя, із забезпеченням прав пацієнтів та лікарів, неефективністю фінансування сфери охорони здоров'я, низьким рівнем заробітної плати медичних працівників і т.п.

Результати моніторингу правозастосовної практики у сфері охорони здоров'я дають можливість виявити актуальні проблеми правового регулювання охорони здоров'я населення та запропонувати заходи щодо його вдосконалення на державному рівні.

Згідно з позицією Харківської міської ради основними недоліками у сфері охорони здоров'я є наявність застарілих законодавчих норм, а також відсутність спеціальних законів щодо забезпечення і реалізації права на охорону здоров'я.

Чернігівська міська рада визначає такі основні недоліки у сфері охорони здоров'я:

- відсутність чітко позначених цілей;
- постійний перегляд стратегій реформування галузі, неповну концептуальну розробку та обґрунтованість фундаментального блоку – актів, що визначають правові основи діяльності національної системи охорони здоров'я.

На думку більшості законодавців, які надали пропозиції Верховній Раді України, основні перспективи розвитку вітчизняного законодавства у сфері охорони здоров'я повинні спрямовуватися на подальше системне вдосконалення законодавства в цій галузі. Першою чергою, на розробку та модернізацію базових нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини з питань організації та забезпечення охорони здоров'я, з метою подальшого забезпечення і реалізації конституційних прав громадян на охорону здоров'я і медичну допомогу.

Ми вважаємо, що основним пріорите-

том антикризових і модернізаційних процесів повинна стати підтримка соціальної стабільності та забезпечення повноцінного соціального захисту населення. В межах розвитку людського капіталу з метою підвищення доступності та якості медичної допомоги необхідно реалізувати заходи щодо вдосконалення законодавства у сфері охорони здоров'я, в тому числі:

- створити механізми для підвищення прозорості та фінансово-господарської самостійності закладів охорони здоров'я в умовах зміни законодавства про організаційно-правові форми закладів охорони здоров'я;

- сформуванню бази для переходу на переважно одноканальне фінансування витрат на медичну допомогу через систему органів медичного страхування, включаючи єдині правила нарахування та сплати страхових внесків на обов'язкове медичне страхування непрацюючого населення;

- удосконалити державне регулювання цін на необхідні й найважливіші лікарські засоби з метою підвищення їх доступності для населення.

На нашу думку, одним із важливих напрямів реформування законодавства у сфері охорони здоров'я, з огляду на забезпечення та розвиток процесів реалізації конституційного права на охорону здоров'я й медичну допомогу в Україні, є необхідність розробки та прийняття Закону «Про обов'язкове страхування цивільної відповідальності медичних організацій перед пацієнтами». Страхування професійної відповідальності медичних працівників вкрай необхідне для побудови цивілізованих правовідносин. Європейські країни ще з середини 1980-х років почали впроваджувати страхування професійної відповідальності медичних працівників. Так, у Фінляндії діє концепція відповідальності без вини, а в Англії держава власним коштом страхує медичних працівників, які працюють у державному секторі.

Запровадження страхування професійної відповідальності медичних організацій в Україні сприятиме зміцненню почуття захищеності кожного громадянина, в тому числі лікаря та пацієнта.

За оцінками незалежних експертів, щорічно смерть пацієнтів у результаті помилкових дій медичних працівників в Україні настає у 20-25 тис. випадків. Зауважимо, що офіційна статистика лікарських помилок у нас майже закрита, лише окремі випадки стають відомими громадськості. Вітчизняна судова практика з цієї категорії справ не оприлюднюється. Співвідношення їхньої кількості до чисельності населення нашої країни перевищує показники інших країн. Наприклад, у США 98 тис. випадків на 282,4 млн чол., 1999 р.; у Німеччині – 25 тис. випадків на 82,4 млн чол., 2005 р.; у Нідерландах – до 6 тис. випадків на 16,2 млн чол., 2003 р.

З метою забезпечення механізмів захисту права на охорону здоров'я і медичну допомогу при відшкодуванні шкоди, заподіяної життю або здоров'ю пацієнта під час отримання медичної допомоги в медичних установах Законом «Про обов'язкове страхування цивільної відповідальності медичних організацій перед пацієнтами» повинні визначатися правові, економічні та організаційні основи обов'язкового страхування цивільної відповідальності медичних організацій перед пацієнтами.

Основними принципами обов'язкового страхування повинні бути: гарантія відшкодування шкоди, заподіяної життю або здоров'ю потерпілих; загальність та обов'язковість страхування цивільної відповідальності медичними організаціями; неприпустимість здійснення медичної діяльності на території України особами, які не виконали зобов'язання зі страхування своєї цивільної відповідальності; економічна зацікавленість медичних організацій у підвищенні якості та безпеки медичних послуг. Необхідно передбачити обов'язкове страхування ризику цивільної відповідальності медичних установ, яка може виникнути внаслідок нанесення шкоди життю або здоров'ю пацієнтів у результаті дефекту надання медичної допомоги, в разі смерті пацієнта або погіршення його здоров'я. Необхідно ввести у правовий обіг поняття «дефект надання медичної допомоги» і встановити види допущених медичною установою пору-

шень якості або безпеки наданої медичної послуги, інших недоліків, незалежно від провини такої медичної установи та її працівників.

Визначаючи перспективи розвитку українського законодавства у сфері забезпечення і реалізації права на охорону здоров'я слід зазначити, що викликає особливе занепокоєння відсутність правових актів, присвячених питанням правового статусу медичних і фармацевтичних працівників.

На сьогодні ці питання врегульовані в Основах законодавства України про охорону здоров'я [7, ст.ст. 77, 78], частково окремі аспекти регламентовані у спеціальних законах (Закон України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» [8, ст.ст. 11, 20], Закон України «Про психіатричну допомогу» [9, ст. 27] тощо) і в підзаконних актах, що є неприпустимим. Перманентні економічні проблеми, політичні трансформації, настрої деморалізації, що панують у суспільстві, не змогли не позначитися на охороні здоров'я, у тому числі і на медичних працівниках. Як підкреслює Л. Пиріг, «...наші медики піддаються зневірі, їх охоплює байдужість, розчарування, знеохочення. Виникає небезпека втрати почуття професійного обов'язку... Частина наших колег, на жаль, деморалізується, скочується до корумпованості».

Численними є випадки порушення прав медичних і фармацевтичних працівників, що можна проілюструвати конкретними прикладами з реального життя. В одному з райцентрів Київщини у пологовому будинку під загрозою інфікування ВІЛ опинилися медичні працівники, які приймали пологи у пацієнтки, яка приховала, що вона є носієм вірусу імунодефіциту людини. За даними Державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України», ситуація з ВІЛ-інфекцією залишається загрозливою. Загалом від початку епідемії (з 1987 р.) і до листопада 2017 р. зареєстровано 313634 ВІЛ-інфікованих [10, с. 11]. Ще

один наочний приклад – це випадок, що стався у реанімаційному відділі Менської центральної районної лікарні з медичною сестрою, яка, доглядаючи за пацієнтом, отримала удар в обличчя ногою хворого, внаслідок чого стався перелом вилиці та виникла загроза втрати ока [11, с. 3].

Усі ці випадки та багато інших, що трапляються на практиці, свідчать про гостру необхідність у прийнятті закону, який закріпив би права, обов'язки, вимоги до медичних і фармацевтичних працівників, їхню відповідальність тощо. Такий закон може стати добрим підґрунтям, з одного боку, для пацієнтів, під час реалізації ними свого конституційного права на охорону здоров'я, а з іншого – для самих медиків і фармацевтів, які отримають гідну опору і гарантію під час виконання своїх обов'язків, з вимогою здійснювати їх на належному рівні з дотриманням усіх стандартів у сфері охорони здоров'я.

З огляду на вище вказане, повинен бути прийнятий закон, що регулюватиме правовий статус та гарантії діяльності медичних і фармацевтичних працівників.

Серед шляхів удосконалення і подолання проблемних ситуацій у сфері забезпечення і реалізації права на охорону здоров'я пропонуємо такі основоположні заходи:

– визначити ключові принципи законодавчої діяльності у сфері охорони здоров'я. З цього питання ми погоджуємося з думкою Сілуянової І.В., яка запропонувала наступні принципи: розуміння охорони здоров'я як однієї з головних умов забезпечення національної безпеки; пріоритет прав і законних інтересів громадян у сфері охорони здоров'я; забезпечення гарантій з боку держави щодо надання безоплатної медичної допомоги у державних і комунальних закладах охорони здоров'я; наступність у законодавчій роботі, яка полягає у тому, що кожні п'ять років з оновленням складу Верховної Ради «нові» законодавці не змінюватимуть з тих чи інших міркувань план роботи законодавчого органу, в тому числі й пріоритети законотворчості. Адже дуже важливо, щоб витримувалася певна спрямованість у законопроектній і законодавчій діяльності,

щоб воця робота була позбавлена політичного забарвлення й азарту передвиборчих баталій, а діяльність новообраних депутатів спрямована на продовження певної виробленої законотворчої стратегії, у тому числі й у сфері охорони здоров'я [12, с. ініціювати розроблення і прийняття законів, які регламентували б охорону здоров'я;

– створити базовий документ – Медичний кодекс України, який зможе комплексно врегулювати всі аспекти охорони здоров'я, зокрема надання медичної допомоги [13, с. 49].

### Висновки

З урахуванням проведеного вище аналізу, необхідно зробити висновок щодо основних тенденцій розвитку і вдосконалення законодавства України у сфері забезпечення та реалізації конституційного права на охорону здоров'я та медичну допомогу. Вдосконалення законодавства у сфері охорони здоров'я в Україні перед-

бачає наявність системного підходу до систематизації законодавства, підвищення якості новоприйнятих законів, усунення протиріч у законодавстві різних рівнів, а також узгодження з нормами інших галузей законодавства. Ці принципи закріплені в концептуальних правових актах і визначають стратегічні орієнтири вдосконалення механізмів та інструментів правотворчості й правозастосування, що здійснюються з метою забезпечення конституційних прав громадян на охорону здоров'я та медичну допомогу.

Основні перспективи розвитку законодавства України у сфері охорони здоров'я спрямовані на створення ефективних механізмів для реалізації даного права, в тому числі на забезпечення рівних можливостей при отриманні доступу до умов, необхідних для формування здорового способу життя та своєчасне забезпечення профілактичних, лікувальних і реабілітаційних заходів, спрямованих на збереження та зміцнення здоров'я.

### Література

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf>.
3. Авіксу А. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я України на період 2015-2020 років / А. Авіксу, Думенко Т., Дюрана А. та ін. – К., 2015. – 41 с.
4. Любінець О.В. Медичний кодекс як основа в реформуванні охорони здоров'я України / О.В. Любінець, І.Я. Сенюта // Український медичний часопис, 2006. – № 3. – С. 5-10.
5. Болотіна Н.Б. Медичне право в системі права України / Н.Б. Болотіна // Право України, 1999. – № 1 – С. 116-121.
6. Майданик Р. Законодавство України в сфері охорони здоров'я: система і систематизація / Р. Майданик // Медичне право. – 2013. – № 2. – С. 63-74.
7. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України, 1993. – № 4. – Ст. 19.
8. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ: Закон України від 12.12.1991р. // Відомості Верховної Ради України, 1992. – №11. – Ст. 152.
9. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22.02.2000 р. // Відомості Верховної Ради України, 2000 – №19. – Ст. 143.
10. Статистичні довідки ВІЛ/СНІД Державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://phc.org.ua/pages/diseases/hiv\\_aids/statistics/hiv-aids-treatment](http://phc.org.ua/pages/diseases/hiv_aids/statistics/hiv-aids-treatment).
11. Хавронюк Н.И. Категории преступлений и санкции Особенной части УК Украины: научные исследования и некоторые выводы / Н.И. Хавронюк // Уголовный кодекс Украины: от 5 апр. 2001 г. Комментарий отдельных положений / сост.: Н.И. Мельник, Н.И. Хавронюк. – К.: АСК, 2001. – 304 с.
12. Силуянова И.В. Биоэтика в России: ценности и законы / И.В. Силуянова. – М., 2001. – 177 с.
13. Стеценко Г.В. Медичне право України / Г.В. Стеценко, І.Я. Сенюта // «Правова єдність», 2008. – 507 с.