

*С. В. Істомін,  
ДП "Український інститут стратегічних досліджень МОЗ  
України" (м.Київ)*

## ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА ЙОГО АДАПТАЦІЯ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

*Проаналізовано законодавство України в галузі охорони  
здоров'я. Проведений аналіз законодавства європейських країн у га-  
лузі охорони здоров'я. Намічені перспективи адаптації законодавства  
України до законодавства європейських країн.*

*Ключові слова: законодавство, адаптація, охорона здоров'я, Украї-  
на, європейські країни.*

### ВСТУП

Розбудова правової демократичної держави передбачає розвиток та правову обізнаність її громадян, становлення правових інституцій, верховенства права в усіх сферах функціонування суспільства. Для більшості країн Центральної та Східної Європи пріоритетним стало нормативно-правове забезпечення трансформації систем охорони здоров'я як на національних, так і регіональних рівнях.

### МЕТА

Вивчити та проаналізувати законодавство України в галузі охорони здоров'я та європейських країн.

Основні завдання:

— проаналізувати наукові джерела, нормативно-правові акти України та європейських країн в галузі охорони здоров'я;

— виявити ідентичності та відмінності в законодавстві України та європейських країн в галузі охорони здоров'я;

— запропонувати механізми адаптації законодавства України до законодавства європейських країн у галузі охорони здоров'я.

Методи дослідження що використані під час виконання роботи: порівняльного аналізу, контент-аналізу, узагальнення та прогностичний метод.

### ОСНОВНА ЧАСТИНА

Генеральною асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року було прийнято Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (Док. ООН А/RES/2200 А (XXI)), ратифіковано Указом Президії Верховної Ради України РСР від 19. 10. 1973 р., де говориться, що кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, максимально в межах наявних ресурсів вжити заходів для того, щоб поступово забезпечити повне здійснення визначених у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи зокрема, законодавчі заходи.

Україна стала першою країною на теренах СНД, що уклала Угоду про партнерство і співробітництво з Європейським Союзом (ЄС) (16 червня 1994 року), де було визначено правовий механізм взаємодії між двома сторонами.

У 1994—1996 роках ЄС ухвалив спільну позицію щодо України (28 листопада 1994 року) і План дій (6 грудня 1996 року), які висловлювали підтримку незалежності, територіальної цілісності, демократичним політичним та економічним перетворенням в Україні та її інтеграції до світової економіки.

25.12.1990 р. Постановою Верховної Ради "Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин" було доручено Уряду "спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі Української РСР у загальноєвропейському процесі та європейських структурах".

У 1993 році Верховна Рада України прийняла постанову "Про основні напрями зовнішньої політики України", де вперше була сформована позиція України щодо ЄС на законодавчому рівні.

З метою підтримки стабільних відносин з Європейськими співтовариствами Україна уклала з ними Угоду про партнерство та співробітництво, здійснення якої є першим етапом просування до асоційованого, а згодом і членства у цій організації [2, 3].

Автори програми ВООЗ "Здоров'я для всіх у XXI столітті" пропонують новий підхід до проблеми збереження здоров'я населення з винесенням її за межі компетенції однієї галузі, адресуючи значну частину завдань іншим, окрім системи охорони здоров'я, суспільним сферам.

Однією з основних ознак цивілізованості суспільства, крім стабільної системи соціального захисту, є стабільна нормативно-правова база. Держава створює нормативно-правові акти, які з одного боку були б адаптовані до вимог і норм європейського союзу, а з іншого — були адаптовані до умов та вимог України.

Головною проблемою є застарілість існуючого правового масиву щодо державного регулювання відносин у галузі охорони здоров'я, недосконалість наукових досліджень вчених-правознавців з сучасних проблем охорони здоров'я в Україні.

Протягом 1992—2007 рр. в Україні в основному сформовано нормативно-правову базу з питань охорони здоров'я, яка забезпечує регулювання широкого кола суспільних відносин і функціонування медичної сфери.

Розбудові правового поля охорони здоров'я і створенню сучасної нормативної бази сприяла тісна співпраця Міністерства охорони здоров'я, урядових структур, комітетів Верховної Ради України.

За висновками експертів, українське законодавство у галузі охорони здоров'я в основному відповідає міжнародним стандартам у сфері прав і свобод людини. Але, разом з тим, ряд проблем правового регулювання відносин з питань охорони здоров'я залишаються невирішеними і вимагають подальшої роботи над формуванням сучасної законодавчої бази.

Стратегія інтеграції України до ЄС ґрунтується на: Конституції Ук-

раїни, що встановлює спрямування зовнішньополітичної діяльності України на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загальнови́знаними принципами і нормами міжнародного права; схвалених Верховною Радою України "Основних напрямках зовнішньої політики України" та "Концепції (основах державної політики) національної безпеки України"; Угоди про партнерство та співробітництво, підписаній між Україною і ЄС УПС, яка визначає механізм взаємодії між Україною і ЄС [8].

У будь-якій державі Конституція є основою розвитку та вдосконалення чинного законодавства, своєрідним фундаментом побудови правової системи, здійснення державно-правової реформи. Вона гарантує права, свободи та обов'язки громадян держави. Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, так зазначено у статті 66 [6].

Для розвитку конституційного законодавства та нормативно-правового регулювання в галузі охорони здоров'я України розроблено відповідну концепцію, метою якої є сприяння формуванню якісно нової системи законодавства і права України, визначення динаміки і пріоритетів у галузі нормотворення, підвищення ефективності правового врегулювання суспільних відносин.

У своїй професійній діяльності медичні працівники мають керуватися нормами багатьох видів права, у т.ч. конституційного, державного, адміністративного, цивільного, сімейного та кримінального.

Обізнаність у нормативно-правових актах про охорону здоров'я в Україні є важливим не лише для лікарів різних фахів, але є важливим і для всього населення держави.

Медико-санітарне законодавство, як і наукові відкриття, мають однакову вагомість для практичної охорони здоров'я. Більше того, ці два рушії прогресу в охороні здоров'я тісно взаємопов'язані. Наукове забезпечення сприяє поліпшенню якості закону, а своєчасно прийнятий закон сприяє швидкому впровадженню наукових здобутків у практику [1, 7].

Для реалізації європейської інтеграції з охорони здоров'я, Україна потребує приєднання до низки конвенцій Міжнародних організацій та Ради Європи, по відношенню до прав людини у частині забезпечення медичною допомогою. Зволікання з цього питання завдає шкоди міжнародному політичному іміджу України та якості її медико-санітарного законодавства.

Приєднання до міжнародних договорів не лише сприятиме формуванню нового зовнішньополітичного іміджу України, але й зробить зазна-

чені міжнародні договори невід'ємною складовою національного законодавства України, дозволить суттєво підвищити відповідальність держави перед своїми громадянами за забезпечення їх права на охорону здоров'я.

У період становлення самостійної національної охорони здоров'я Україні потрібні сотні законів, а прийнято лише більше десяти.

Серед них більшість стосується незначних питань, фундаментальних тільки два — "Основи законодавства України про охорону здоров'я" (1992), що є базовим законодавчим актом, який визначив, відповідно до європейських стандартів щодо розвитку системи охорони здоров'я та захисту прав людини, основні принципи державної політики у сфері охорони здоров'я [10].

Основи законодавства — визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини у цій галузі з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості [10].

У першому її розділі: "Основні напрями інтеграційного процесу" зазначено, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС, має забезпечити права людини, які полягають у зближенні із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави у рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС.

Хоча Конституцією України і Основним законом держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування і сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності, в реальному житті існує певна дискримінація приватних закладів охорони здоров'я та приватно практикуючих лікарів з боку держави.

Значна кількість нормативно-правових актів, за якими працює галузь охорони здоров'я України, становлять накази колишнього МОЗ Радянського Союзу і переписані на їх основі накази МОЗ Української Радянської Соціалістичної Республіки. Отже, не дивно, що за своїм характером охорона здоров'я в самостійній Україні залишається радянською, а ті нові риси, які вона набула за останні роки, не завжди приносять позитивні результати.

Більша частина нормативного масиву вітчизняної системи охорони здоров'я становлять підзаконні акти,

що свідчить про слабкість, невизначеність і, що найгірше — не стабільність правового стану галузі, яку ці нормативно-правові акти регламентують.

Брак законів компенсується указами Президента України з питань охорони здоров'я, постанови Кабінету Міністрів та наказами Міністерства охорони здоров'я. На виконання указів Президента та постанов Кабінету міністрів України Міністерством охорони здоров'я видано низку наказів.

Міжгалузєва комплексна програма "Здоров'я нації" на 2002—2011 роки є стратегічним планом покращення здоров'я нації до 2011 року [9]. Її метою є покращення демографічної ситуації в державі, збереження і зміцнення здоров'я населення, підвищення якості та ефективності медико-санітарної допомоги, забезпечення соціальної справедливості та прав громадян на охорону здоров'я.

Нормативно-правова база України включає також інші закони, що регулюють діяльність галузі охорони здоров'я, зокрема "Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин їх аналогів і прекурсорів та зловживання ними" (1995) та "Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин їх аналогів і прекурсорів та зловживання ними" (1995).

У 2000 році було впроваджено Закон України "Про психіатричну допомогу", який містить у собі принципи надання психіатричної допомоги на добровільній основі поряд із законністю, гуманністю, дотриманням прав людини і громадянина.

Розвиток національного законодавства України відносно права на психічне здоров'я здійснюється з урахуванням положень нормативно-правових актів міжнародного рівня та відповідно до основних напрямів державної політики у сфері охорони здоров'я.

Концепція розвитку охорони здоров'я населення України затверджена Указом Президента України від 7 грудня 2000 р. передбачає збереження і зміцнення здоров'я населення України, покращення демографічних показників, профілактику інвалідності, психічних розладів становлять найважливіші внутрішні функції держави [5].

У Посланні до Верховної Ради "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000—2011 роки" наголошує на необхідності здійснення скоординованих дій, що спрямовані на поліпшення системи охорони здоров'я населення як стратегічних пріоритетів держави [11].

Це має для України особливу вагу, оскільки в умовах адміністративного та політичного реформування у державі формується якісно нова система охорони здоров'я, що потребує і нових підходів до державного

управління охороною здоров'я.

В Україні не створено, як у інших європейських державах, певних правових механізмів громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади в галузі охорони здоров'я та медичною діяльністю, незважаючи на те, що нормативно-правові акти вже видані (Указ Президента "Про забезпечення умов для більш широкій участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики" та Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, громадських рад при центральному та місцевих органах самоврядування").

У розбудові правової сфери України з питань охорони здоров'я є удосконалення законодавства, приведення його у відповідність до сучасних потреб суспільства та європейських стандартів, а також створення і запровадження механізмів реалізації права на психічне здоров'я.

Процес створення медико-санітарних законів та інших нормативно-правових актів є безперервним.

Поступальний розвиток міжнародного законодавства вніс суттєві зміни в правосуб'єктність людини, яка стала суб'єктом не лише внутрішньодержавного, але й міжнародного права. Згідно з міжнародними нормами усі особи, які проживають в державах-учасниках пактів, або на яких поширюється юрисдикція цих держав, отримують можливість користуватися правами, що передбачені пактами. Це також зобов'язує держави, які приєдналися до пактів, привести своє національне законодавство у відповідність до вимог пактів. Після приєднання створюється правова ситуація, за якої міжнародно-правові акти отримують пріоритет над внутрішнім законодавством.

Етапами правової адаптації є імплементація Угоди про партнерство та співробітництво, укладання галузевих угод, приведення чинного законодавства України у відповідність із стандартами ЄС, створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС.

Цей напрям інтеграційного процесу повинен здійснюватися у рамках загальної програми реформ із залученням інституцій, програм ЄС та його держав-членів і спрямуванням технічної допомоги ЄС саме на адаптацію соціальної політики.

Продовжується праця над приведенням нормативно-правової бази в галузі охорони здоров'я до правових актів Європейського Союзу згідно Закону України "Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" [4].

Якщо Україна справді намагається модернізувати і стати сучасною

державою, вона в будь-якому разі, незалежно від перспектив членства в ЄС, мала б проводити радикальні соціально-економічні та політичні реформи. Долучення до процесу європейської інтеграції дозволяє реалізувати цю мету швидше, ефективніше і з меншими видатками.

Україна розпочала процес виконання Копенгагенських критеріїв, подальша можливість їх виконання залежить від внутрішніх та зовнішніх чинників.

## ВИСНОВКИ

1. Можливий вступ України до ЄС має як позитивні, так і негативні наслідки, перспективи вступу залежатимуть від низки чинників, головний з яких — прогрес у проведенні політичних, економічних інституційних реформ.

2. Для реалізації європейської інтеграції з охорони здоров'я, Україна потребує приєднання до низки конвенцій Міжнародних організацій та Ради Європи, по відношенню до прав людини у частині забезпечення медичною допомогою. Зволікання з приєднання до низки конвенцій завдає шкоди міжнародному політичному іміджу України та якості її медико-санітарного законодавства.

3. Приєднання до міжнародних договорів не лише сприятиме формуванню нового зовнішньополітичного іміджу України, але й зробить зазначені міжнародні договори невід'ємною складовою національного законодавства України, дозволить суттєво підвищити відповідальність держави перед своїми громадянами за забезпечення їх права на охорону здоров'я.

4. За період незалежності в Україні створено розгалужене законодавство з питань охорони здоров'я, що являє собою сукупність цивільних, адміністративних та кримінально-правових норм, які регулюють забезпечення як соціальних, так і особистих прав людини у цій сфері.

5. В Україні необхідно посилити увагу громадськості до державних, приватних організацій і наслідків їх діяльності в галузі охорони здоров'я, що дасть змогу створити базис для ефективного впровадження в Україні політики і стратегії щодо досягнення здоров'я для всіх.

6. Необхідно продовжувати працю над приведенням нормативно-правової бази в галузі охорони здоров'я у відповідь до правових актів ЄС, продовжувати впроваджувати міжгалузеві механізми управління, що відповідало б загальній стратегії в Європейському регіоні.

Перспективи подальшого розвитку у даному напрямку. Необхідно залучати до участі в управлінні громадян, що дасть позитивні результати для адаптації законодавства України в галузі охорони здоров'я до законодавства європейських країн.

Література:

1. Актуальные вопросы правового регулирования медицинской деятельности: материалы 1-й Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 16 мая 2003 г. / Под общ. ред. д. ю. н. С. Г. Стеценка. — М., 2003. — 256 с.

2. Жаліло А.І., Солоненко І.М., Кунгурцев О.В. та інші Європейська стратегія з охорони громадського здоров'я: проблеми впровадження в Україні. // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: матеріали наук-практ. семінару (11 — 12 березня 2002 року, Київ). — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — С. 178—180.

3. Жаліло А.І., Солоненко І.М., Волос Б.Р. та ін. Охорона громадського здоров'я: управлінські аспекти: навч. посіб. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 142 с.

4. Закон України "Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 18.03.2004 р. // Уряд. кур'єр. — 2004. — № 74(2737). — 89 с.

5. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України. Затверджено Указом Президента України від 7 грудня 2000 року. — К., 2001. — 29 с.

6. Конституція України: Прийнята на п'ятій сес. Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Юрінком, 1996. — 84 с.

7. Кризина Н. Обґрунтування напрямів гармонізації законодавства України в галузі охорони здоров'я до правових норм Європейського Союзу / Кризина Н.П. // 36. наук. пр. Українського інституту громадського здоров'я. — К., 2007. — Вип. 1. — С. 138—147.

8. Кризина Н. Сучасний стан нормативно-правової бази охорони здоров'я України // Ефективність державного управління / Н.П. Кризина: 36. наук. пр. Львівського регіонального інст-ту державного управління Нац. акад. держ. управління при Президенті України / За заг. ред. А.О. Чемериса. — Л.: ДРІДУ НАДУ, 2006. — Вип. 10. — С. 121—130.

9. Міжгалузєва комплексна програма "Здоров'я нації на 2002 — 2011 рр.: Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 року № 14. — К.: МОЗ України, 2002. — 86 с.

10. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19. 11. 1992 р. № 2801-IX (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4 (26. 01. 93). — Ст. 19.

11. Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір: концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 — 2011 роки" / Кучма Л. Д. — К.: Видавн. Центр Держкомстату України, 2002. — 74 с.

Стаття надійшла до редакції 22.09.2009 р.