

*О. В. Клименко,  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри теорії та історії держави і права  
і конституційного права, Академія муніципального управління*

## ЗАКОНОДАВСТВО В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

*Дана стаття висвітлює сучасний стан та перспективи розвитку законодавства в сфері охорони здоров'я.*

*Given article covers a modern condition and prospects of development of the legislation in sphere of health protection.*

*Ключові слова: законодавство в сфері охорони здоров'я, систематизація медичного законодавства, медичний кодекс.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні підчас економічних, соціальних змін, зумовлених переходом від соціалістичного ладу до соціально-регульованої ринкової економіки, спостерігається поява нових видів суспільних відносин, які потребують правового врегулювання та їхнього дослідження. Зокрема, це стосується відносин у здравооохоронній сфері. Задля цього перед нашим урядом постає завдання створення окремої комплексної галузі медичного права. А перед науковцями — розробка медичного правознавства як окремої галузевої юридичної науки.

Мета дослідження — довести необхідність створення медичного кодексу України.

### ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В охороні здоров'я, як і у будь-якій іншій сфері, є значна кількість нормативно-правових актів, прийнятих різними правотворчими органами. Мінлива правова дійсність постійно висуває нові вимоги до розвитку й удосконалювання юридичних інститутів. Вона припускає безперервну роботу із внесення змін і доповнень у нормативно-правові акти, скасування застарілих норм. Діяльність, спрямована на впорядкування всього комплексу чинних нормативно-правових актів, їхнє укрупнення, приведення в певну науково обгрунтовану систему, видання різного роду збірників і зібрань законодавства, зазвичай називається систематизацією законодавства.

Правові інститути, що відносяться до систематизації, є перевіреними засобами, за допомогою яких можна протягом тривалого часу підтримувати комплекси правових норм "у робочому стані", попереджати можливе зниження якості правового регулювання. Це особливо необхідно в тих випадках, коли регулюються складні відносини з "негарантованим результатом", яким, наприклад, він може вийти при лікуванні хворого, проведенні лікувально-профілактичних заходів і т.п.

Необхідність у проведенні систематизаційних робіт у тій або іншій галузі або підгалузі права зазвичай виникає в умовах прискореного розвитку законодавства в даній сфері, нагромадження нормативного матеріалу, виданого з різних приводів й у різний час. Кодифікація припускає особливу ситуацію в праві, що характеризується наявністю, по-перше, критичної маси правових норм, які повинні бути впорядковані або організовані на новій методологічній основі; по-друге, появою внутрішніх протиріч у законодавстві, позбутися яких можна тільки в ході фундаментального перегляду всього цього законодавства. Така ситуація складається сьогодні в сфері медичного права.

Серйозні соціальні наслідки, пов'язані в наш час із результатами медичної діяльності, вимагають підвищеної уваги до юридичного регулювання цієї сфери. Юристи, що спеціалізуються на правовому забезпеченні медичної діяльності, мають широке поле для діяльності.

Розвиток медичної науки й лікарської практики в різні періоди історичного розвитку цивілізації впливав на юриспруденцію, законодавство, однак цей вплив до самого останнього часу здійснювався суперечливо, що було зумовлено соціально-економічними й політичними процесами, які відбуваються в країні, а також можливостями використання досягнень медичної й біологічної науки в практичних цілях.

Законодавство про охорону здоров'я, як відомо, має комплексний характер, тобто в нього входять правові норми різної галузевої приналежності: і конституційного, і адміністративного, і фінансового, і цивільного, і трудового, і деяких інших галузей права. В умовах ринкової економіки, з одного боку, відбувається звуження сфери державного регулювання, розширення зон, вільних від прямого втручання держави, а з іншого боку — посилення правових механізмів соціального захисту інтересів громадян. Фундаментальним інститутом законодавства України про охорону здоров'я є інститут ме-

дико-санітарної допомоги, що доповнюється іншими інститутами: санітарно-протиепідемічного благополуччя, санаторно-курортного лікування, охорони навколишнього природного середовища, охорони й безпеки праці, лікарського забезпечення, страхування життя й здоров'я громадян.

Незважаючи на те, що чинне законодавство України в сфері охорони здоров'я нараховує кілька десятків законів, значну кількість підзаконних нормативних актів, його не можна визнати достатнім для вирішення сучасних завдань. Нормативно-правові акти в сфері охорони здоров'я розрізнені, ряд норм дублюють одна одну, а деякі відносини в сфері медицини взагалі не регулюються правом. Аналіз й обробка чинних нормативно-правових актів, угруповання правових приписів за певною схемою, створення внутрішньо єдиної системи актів є необхідними умовами ефективності правотворчої діяльності, сприяють ліквідації прогалин і протиріч у чинному законодавстві. Систематизація законодавства потрібна також як ефективний засіб розчищення нагромаджених масивів нормативних актів, ревізії діючої правової системи. Крім того, вона забезпечує зручність при реалізації права, можливість добре орієнтуватися в законодавстві, оперативно знаходити й правильно тлумачити відповідні норми. Нарешті, систематизація є необхідною передумовою цілеспрямованої й ефективної правової освіти й виховання, наукових досліджень, навчання студентів.

Таким чином, назріла об'єктивна необхідність систематизації законодавства в сфері охорони здоров'я населення й, насамперед, прийняття Медичного кодексу України як форми систематизації й кодифікації юридичних норм за наступними напрямками: медико-санітарна допомога, медична допомога матері й дитині й планування родини, забезпечення громадян лікарськими засобами, правовий статус пацієнта, етико-правовий статус медичного працівника, медико-дослідницьке право, медична експертиза. Кодекс повинен установити новий соціальний стандарт — обсяг гарантованої медико-санітарної допомоги.

У юридичній літературі загальним питанням правового регулювання охорони здоров'я приділялася увага в працях таких вчених-юристів і медиків, як В.І. Акопов, О.Ю. Олександрова, Н.Ф. Герасименко, Ю.І. Григор'єв, І.Ю. Григор'єв, А.Б. Литовка, А.В. Максимов, М.Н. Малеїна, О.А. Мохов, Н.В. Павлова, І.В. Поляков, Ю.Д. Сергеев, С.Г. Стеценко, О.В. Тихомиров, О.М. Ціборовський, С.В. Шишков, О.В. Шленьова та ін.

У той же час основні теоретичні й практичні проблеми, пов'язані із систематизацією законодавства про здоров'я людини, із класифікацією розділів медичного законодавства, аналізом правового статусу пацієнта, не отримали достатню системну й комплексну розробку й висвітлення в сучасній юридичній і медичній літературі. Через відсутність чіткого поділу медичного законодавства на певні розділи залишаються неохопленими правовим регулюванням ряд проблем. Є протиріччя в різних нормативно-правових актах, що регулюють питання охорони здоров'я населення, необхідне проведення досліджень в сфері вдосконалення вітчизняного законодавства в даній сфері.

Систематизація медичного законодавства є узагальнюючою стадією аналітичної роботи з нормативно-правовими матеріалами, що підрозділяється на наступні етапи: а) розробка загальної перспективної концепції розвитку законодавства про охорону здоров'я громадян; б) розробка короткострокових і довгострокових програм модернізації законодавства з урахуванням економічної й соціальної динаміки країни, інтересів різних категорій українських громадян; в) обробка даних моніторингу в сфері застосування нормативних правових актів про охорону здоров'я; г) виявлення нових напрямів і проблем охорони здоров'я, що вимагають прийняття нових законів або зміну старих. Систематизація зако-

нодавства у формі кодифікації повинна відповідати двом обов'язковим вимогам: по-перше, бути дійсно назрілою, необхідною; по-друге, опиратися на фундаментальні, підготовчі роботи [1].

Отже, систематизація законодавства: це — діяльність з приведення нормативних правових актів у певний упорядкований стан з метою прийняття зведеного законодавчого акта (кодексу) або об'єднання безлічі нормативно-правових актів у єдиний комплекс (збірник), необхідний для потреб правотворчої і правозастосовної практики.

Актуальною формою систематизації медичного законодавства є кодифікація. Назріла необхідність прийняття в найближчому майбутньому Медичного кодексу України. Факторами, які викликають зазначену необхідність, є швидке зростання кількості юридичних норм у сфері охорони здоров'я, відсутність суворих системних засад у медичному законодавстві, поява нестижовок і протиріч у сфері його застосування. Кодекс як правова форма має безсумнівні переваги перед іншими нормативно-правовими актами. Норми, що містяться в ньому, прямо регулюють відповідні суспільні відносини без конкретизації даних норм в інших актах. Через свою юридичну природу, Кодекс здатний повно й системно представити сферу відносин, які сьогодні складаються в предметі галузі медичного права.

Концепція Медичного кодексу України в якості нормативно-правового акта регулює широке коло відносин і встановлює юридичні інститути у наступних напрямках: медико-санітарна допомога, медична допомога матері й дитині й планування родини, забезпечення громадян лікарськими засобами, правовий статус пацієнта, етико-правовий статус медичного працівника, медико-дослідницьке право, медична експертиза. Кодекс повинен установити новий соціальний стандарт — обсяг гарантованої медико-санітарної допомоги.

На сучасному етапі найбільш важливими напрямками розвитку медичного законодавства є розширення нормативної бази страхування професійної відповідальності медичних працівників, а також прийняття законів про права пацієнтів, обов'язкову сертифікацію лікарів, медичної і фармацевтичної реклами і ще цілого ряду законів загального характеру, які працюють незалежно від того, яка форма систематизації медичного законодавства в цьому випадку функціонує [2].

У процесі кодифікації повинні бути вирішені певні завдання з розробки науково-практичних коментарів до них, створення доступних для масового користувача предметних комп'ютерних баз даних з текстами нормативно-правових актів. Реалізація цих завдань буде сприяти підвищенню якості правового регулювання й тим самим підвищенню ефективності державного управління в сфері охорони здоров'я. Чинником, що сприяє більш високій ефективності законодавчого регулювання охорони здоров'я громадян, є підвищення інформованості суспільства, громадян, медичної громадськості й інших осіб про те, які законопроекти розглядаються у Верховній Раді України. Це особливо важливо в умовах малої доступності для громадян правової інформації, неможливості чітко визначити пріоритетність дій норм одного акта перед нормами іншого акта.

Систематизоване медичне законодавство України повинне базуватися на схемі поділу зон відповідальності з охорони здоров'я між державою, приватним підприємством і громадянами: на державу лягає обов'язок визначити мінімальний обсяг обов'язкової медичної допомоги; установити гарантії його забезпечення; роботодавці повинні відповідати за дотримання умов збереження здоров'я працівників; кожен громадянин повинен використати всі надані йому можливості зберегти й зміцнити власне здоров'я.

У контексті сучасної цивілізації право людини на охорону здоров'я перестає бути суто індивідуальним надбанням, воно стає найважливішою цінністю для держави й громадянського суспільства. Ця обставина вимагає відповідного відбиття в законодавстві. Для усунення суперечливості, хаотичності, непродуманості й прогалин у нормативно-правових актах, характерних не тільки для законодавства про охорону здоров'я громадян, але й для інших галузей права, необхідний масштабний перегляд принципів основ, на яких будується все соціальне законодавство, приведення його в суворобалансовану систему, де цілі й вектори розвитку не суперечать, не взаємовиключають один одного, а працюють на загальну мету, визначену в ст.49 Конституції України.

У цей час в Україні темпи законодавчої діяльності як ніколи високі. Створюються сотні й тисячі нових нормативних актів, що істотно міняють характер й основні принципи правового регулювання. Тому, якщо зараз не займатися впорядкуванням чинної нормативно-правової бази, що збільшується швидкими темпами, у майбутньому виникнуть великі труднощі в знаходженні й використанні чинних норм права, хаос і плутанина в українському законодавстві. Справа ускладнюється ще й тим, що зараз, коли створюється практично нова правова система в Україні, потрібно також терміново вирішувати долю формально чинних нормативно-правових актів України і їхніх частин, які повністю або частково суперечать новим нормативним рішенням або попросту безнадійно застаріли [4].

Для того, щоб система законодавства залишалася саме системою (мала необхідну й достатню сукупність елементів, була внутрішньо узгодженою, несуперечливою), нормально функціонувала, а також удосконалювалася й розвивалася, вона має потребу в постійному впливі на неї спеціального процесу — систематизації.

Систематизація — це діяльність з приведення нормативних правових актів у певний упорядкований стан з метою прийняття зведеного законодавчого акта (Кодексу) або об'єднання безлічі нормативно-правових актів у єдиний комплекс (Збірник), необхідний для потреб правотворчої і правозастосовної практики.

Тим часом спроба привести в систему чинний нормативний масив натрапляє на значні труднощі. У процесі роботи виявляються усе складно розв'язувані проблеми. Нам видається, що на це є дві головні причини: перша — спроба систематизувати законодавство в межах старої системи, що функціонувала до прийняття Конституції України 1996 року; друга — стан законодавчого масиву. Суперечливість законодавчих актів, їхнє дублювання, порушення інших правил законодавчих процедур, імпульсивність законотворчості — все це перешкоджає будівництву ефективного правової системи. Зрозуміло, причини недоліків і невисокої якості законодавчого регулювання не можна відносити лише на рахунок законотворчих органів. Вони глибше, найчастіше — поза правом, у суті тих процесів, які протікають у суспільстві й, в остаточному підсумку, відбивають стан протиборства різних соціальних сил.

З формуванням на постійній основі українського парламенту в 90-х роках ХХ ст. почався небувалий сплеск законодавчої діяльності й стрімкої еволюції законодавства, у тому числі й у сфері охорони здоров'я. Перехід країни до ринкових відносин гостро порушив питання про необхідність докорінного вдосконалювання медичного законодавства.

Особливості права у сфері охорони здоров'я полягають у тому, що воно відноситься до невідчужуваних прав, належить людині ще до її народження, є невід'ємною умовою життя суспільства й пов'язане не тільки з необхідністю турботи про своє здоров'я кожного громадянина, але й відповідальністю держави за збереження й зміцнення здоров'я своїх громадян. Жит-

тя людини і його здоров'я — вищі цінності для суспільства, з урахуванням яких повинні визначатися всі інші цінності й блага.

У той же час потреба в законодавчому регулюванні в сфері медицини величезна. Такі напрями, як захист прав пацієнтів, правові аспекти біоетики, страхування юридичної відповідальності медичних працівників при виконанні професійних обов'язків, клонування — не врегульовані достатньою мірою. "Основи законодавства України про охорону здоров'я" 1992 року як документ непрямой дії багато в чому застарів, прийнятий до введення в дію Конституції України 1996 р. і не супроводжується створенням необхідних законів, що регулюють ті або інші напрями медичної діяльності. Як якість самої охорони здоров'я, так і стан її правової забезпеченості далекі від оптимальних.

Одним із пріоритетних напрямів удосконалювання законодавства про охорону здоров'я в Україні є систематизація чинної нормативно-правової бази, тобто зведення до внутрішньої єдності нормативно-правових актів шляхом зовнішньої й/або внутрішньої обробки їхнього змісту. Основою всієї систематизації повинне стати створення Медичного кодексу України — нового зведеного законодавчого акта із внутрішньою чітко визначеною структурою, що базується на основі істотної переробки нормативного масиву в сфері охорони здоров'я населення. Тим самим мається на увазі необхідність, по-перше, створення єдиного зведеного законодавчого акта (Медичного кодексу); по-друге — переробки нині чинних нормативно-правових актів з тією метою, щоб вони відповідали даному Кодексу.

Актуальність створення Медичного кодексу України пояснюється:

- необхідністю комплексного реформування вітчизняної охорони здоров'я, у тому числі його правового забезпечення;
- відсутністю в цей час науково розробленої стратегії законотворчості в сфері медицини;
- неузгодженістю нормативної бази охорони здоров'я республіканського масштабу, регіонального й муніципального рівня;
- прагненням забезпечити підвищення рівня правових знань і правової культури медичних працівників;
- появою більшості нині чинних законів про охорону здоров'я до прийняття Конституції України, набуття чинності Цивільного кодексу України й Кримінального кодексу України;
- необхідністю виразної правової регламентації різних систем охорони здоров'я (державної, муніципальної й приватної) і ін. [3].

Варто прагнути до того, щоб у сфері охорони здоров'я з'явилася саме кодифікована форма, що систематизує все медичне законодавство й усуває наявні прогалини, породжувані відсутністю системного підходу, тим самим, піднімаючи на більш високий рівень зміст нормативного матеріалу.

## Література:

1. Квернадзе Р. А. Некоторые аспекты становления и развития законодательства в области здравоохранения // Медицина и право/ Государство и право. — 5.08.2001. — № 8. — 99—104.
2. Литовка П.И., Литовка А.Б. Медицинское право — комплексная отрасль национального права России: становление, перспективы развития // Правоведение. — С.-Пб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2000. — № 1. — С. 80—83.
3. Олейник Ч. Г. Систематизация российского законодательства в сфере охраны здоровья населения: Автореферат дис. к. ю. н. — Москва, 2007. — 24 с.
4. Ціборовський О.М., Істомін С.В., Сорока В.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я. — Київ, 2011.

Стаття надійшла до редакції 17.02.2012 р.