



Дарина Шатковська,

заступник начальника Управління
державного нагляду та контролю
Державної служби України з
питань регуляторної політики
та розвитку підприємництва

УДК 342.951 : 614.4

Запобігання соціально небезпечним захворюванням: проблеми підвищення дієвості законодавства

Сучасний стан України характеризується підвищенням рівня захворюваності соціально небезпечними захворюваннями, до яких відносяться ВІЛ/СНІД, туберкульоз, вірусні гепатити тощо. Констатуємо той факт, що вказані захворювання обумовлені соціальним станом суспільства і держави та залежать від рівня організації медичної допомоги та її нормативно-правового забезпечення. В контексті останнього варто акцентувати увагу, що закони медичного спрямування на чолі з Основами законодавства України про охорону здоров'я (яка фактично є «медичною конституцією» держави), предметними законами щодо запобігання ВІЛ/СНІДУ, туберкульозу тощо в цілому відповідають вимогам, які висувається до такого роду юридичних документів. Проте ключовою проблемою даних (як і багатьох інших) законів є їх дієвість, тобто спроможність і здатність реально впливати на регульовані суспільні відносини і призводити до їх зміни у вигідному для суспільстві напрямі.

Одним з актуальних завдань, що стоять перед державою і суспільством, є підвищення рівня громадського здоров'я та удосконалення (підвищення) його ефективності. У ряді напрямків вирішення цих завдань суттєво залежить від законодавства у галузі охорони здоров'я громадян. Але положення багатьох з прийнятих законів не діють або діють слабо. Проблема дієвості законів, підвищення віддачі від них характерна для багатьох галузей законодавства, включно з охороною здоров'я громадян.

Розуміючи складність і значимість, спробуємо в деякій мірі зорієнтуватися в ситуації, яка склалася в охороні здоров'я, боротьбі із соціально значущими захворюваннями, розглядаючи проблему підвищення дієвості законів як одну з найважливіших у всій проблематиці медичного права як комплексної галузі вітчизняного права. У підходах до дослідження її сутності зупинимось, в першу чергу, на питаннях, пов'язаних з проблемними ситуаціями з підготовки законів, розвитку основних ме-

ханізмів реалізації законів, супутніх прийняття закону діях.

Автори будь-якого проекту закону, присвяченого боротьбі із соціально небезпечними захворюваннями, повинні, без всякого сумніву, визначитись із загальною ідеєю, загальним баченням призначення вказаного закону. Одним із найважливіших завдань при підготовці нового законопроекту є його концептуальне опрацювання. На переконання автора, дані медичної науки (зокрема, соціально-гігієнічної, протиепідемічної, організації охорони здоров'я тощо), закономірності формування громадського здоров'я та фактори, що його визначають, думки фахівців медичної науки та практики мають бути урахованими при розробці законопроекту. Певною мірою умовно, але все ж таки варто вказати, що у випадку із соціально небезпечними захворюваннями, ці складові слугуватимуть «наріжним каменем» кожного закону, що має відношення до даної проблематики.

При всіх об'єктивних і суб'єктивних складнощах процесу розробки політики охорони здоров'я, її неминучої корекції з плином часу, вона повинна стати тим стрижнем, навколо якого розробляються різні механізми її реалізації. До таких механізмів належить і право в широкому сенсі, і кожен конкретний закон або інший нормативний правовий акт, що приймається у розвиток основних положень політики охорони здоров'я. Відсутність належного балансу між концепцією законодавчих реформ і змістом політики охорони здоров'я в контексті соціально небезпечних захворювань не може вважатись прийнятною.

Важливим напрямком підвищення дієвості законів є самі механізми їх реалізації. Механізми забезпечення прав - це передбачені законом, іншим правовим актом або договором зобов'язання щодо виконання містяться в ньому норм, положень, що забезпечують реалізацію прав і те, чим вони забезпечуються. Існуючі механізми,

покликані сприяти реалізації нормативних правових актів, досить різноманітні й проявляються як на етапі дії законів, так і в період їх розробки. Серед них одне з найважливіших місць займають політичні механізми. Основою політичного механізму служить Конституція країни, яка проголошує права і обов'язки громадян і визначає основні юридичні механізми захисту цих прав.

Чинна Конституція України заснована на природно-правовій концепції розуміння і тлумачення прав людини. Це означає пріоритет прав людини по відношенню до інтересів держави, її органів і посадових осіб, що у цілому притаманно демократичним державам. Слід зазначити, що у статті 49 Основного закону держави зазначено, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя [1]. У розрізі нашого дослідження варто вказати про три ключових особливості сприйняття змісту статті 49 Конституції України:

- охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм;

- у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно;

- держава дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя.



Слід вказати, що за багатьма експертними оцінками, вітчизняний основний закон держави є доволі прогресивним та таким, що відповідає найвищим європейським стандартам. Це підтверджується і дослідженнями, присвяченими відображенню і порівнянню проблем охорони здоров'я в конституціях різних держав [2]. Водночас, як видається, проблема полягає у мірі дієвості Основного закону держави. Тут дійсно є над чим працювати і що досліджувати.

Чи допомагає Конституційний Суд України у справі підвищення дієвості Конституції України та чинного законодавства? С. Г. Стеценко обгрунтовано зазначає, що «на сьогодні можна виокремити три рішення Конституційного Суду України, які мають пряме відношення до охорони здоров'я (справа К. Г. Устименка від 30.10.1997 р., справа про платні медичні послуги від 25.11.1998 р. та справа про безоплатну медичну допомогу від 29.05.2002 р.). Останнє із названих може вважатись ключовим. Обгрунтованість вказаного підтверджується перш за все тим, що саме справа про безоплатну медичну допомогу пов'язана із офіційним тлумаченням Основного закону держави, в той час як дві інших в основі своїй містять тлумачення законів (справа К. Г. Устименка) чи вирішення питання щодо конституційності Постанови Кабінету Міністрів України (справа про платні медичні послуги)» [3, с. 287-288]. Варто погодитись, що, на жаль, дієвість статті 49 Основного закону України в частині безоплатності медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я не витримує критики. Теорія – одне, практика – зовсім інше. І приклад соціально небезпечних захворювань це підтверджує.

Варто акцентувати увагу на необхідності реалізації на практиці того, що торкається права кожної людини на гідний життєвий рівень для неї і сім'ї, включаючи достатнє харчування, одяг і житло, а також безперервне поліпшення умов життя.

Українське законодавство на жаль досі орієнтується на мінімальні соціальні умови життя. Суспільно значущим може стати перехід від стратегії правових норм державних мінімальних соціальних гарантій якості життя до стратегії гідного життєвого рівня. Право людини на гідний рівень життя має бути визнано на державному рівні не лише у принциповому характері (на рівні теоретичних принципів), але і шляхом розміщення цього права у переліку основних завдань політики держави.

Законодавство в області охорони здоров'я громадян, зокрема у сфері запобігання та боротьби із соціально небезпечними захворюваннями, потребує стратегічного бачення його розвитку. Щоб створити його, потрібна серйозна попередня аналітична робота, як науковців, так і політиків по виявленню існуючих суспільних потреб у тих чи секторах медичного спрямування. Будь-який закон повинен з'являтися на світ у відповідь на потребу суспільства у врегулюванні відносин у даній області. Системність передбачає взаємодію різних галузей народного господарства, суб'єктів різних організаційно-правових форм, координацію цієї роботи на міжгалузевому рівні. Іншим способом такого роду соціальні проблеми не подолати.

Скажімо, у державі з 2011 року діє Положення (затверджене Указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 441/2011), яким врегульовано правовий статус Державної служби України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань. Вказана служба (Держслужба України соцзахворювань) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. Держслужба України соцзахворювань відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що

належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністру для погодження і внесення їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) здійснює державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань;

3) розробляє та організовує виконання загальнодержавних та інших програм у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань;

4) здійснює інформаційно-роз'яснювальну і консультативну роботу з попередження та протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань;

5) здійснює координацію інших державних органів у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань;

6) здійснює моніторинг захворюваності на ВІЛ-інфекцію/СНІД та інші соціально небезпечні захворювання;

7) затверджує перелік державних і комунальних закладів охорони здоров'я, які здійснюють облік ВІЛ-інфікованих і хворих громадян України, іноземців і осіб без громадянства, які постійно проживають або на законних підставах тимчасово перебувають на території України, а також медичний нагляд за зазначеними особами тощо [4].

Перелік того, чим опікується вказаний центральний орган виконавчої влади, засвідчує про комплексний підхід до протидії ВІЛ/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням. Проте реально варто вказати, що на загальнодержавному рівні значущість цієї проблеми, на жаль, не знижується. Можливо, причина і тут криється у дієвості законодавства, положення якого визна-

чають стратегію боротьби держави із цими явищами.

У запобіганні соціально небезпечним захворюванням реалізації нормативних правових актів на практиці покликані сприяти також економічні та фінансові механізми, які необхідно враховувати вже в процесі розробки законопроектів, зокрема, при визначенні обсягу і джерел фінансових коштів, необхідних для виконання намічених у законі заходів. Невиконання цього принципу призводить до того, що деякі закони або статті законів не можуть вступити в дію. І в цьому не вина а біда Державної служби України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

Цілям забезпечення дієвості законів медичного спрямування мають слугувати і періодичні доповіді Глави держави, керівника Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України щодо стану справ із протидії соціально небезпечним захворюванням. Їх ефективність може бути, на наш погляд, підвищена за рахунок більш швидкої, відповідної показникам стану здоров'я населення, реакції загальнодержавного, обласного та районного рівнів. В цьому контексті ми підтримуємо позицію Н. Шевчук, яка на шпальтах «Публічного права» пропонує «під механізмом адміністративно-правового регулювання організації охорони здоров'я на регіональному рівні розуміти сукупність правових засобів, які забезпечують комплексний та узгоджений вплив адміністративного права на упорядкування суспільних відносин, що виникають на регіональному рівні сфери охорони здоров'я з метою якомога більш повної реалізації прав та обов'язків суб'єктів правових відносин» [5, с. 54-55]. Багато в чому саме регіональний рівень визначає ставлення пересічного громадянина до активності боротьби із соціально небезпечними захворюваннями.

Досягненню цієї ж мети присвячені організаційні та правові механізми, що діють за допомогою широко-



го арсеналу правових стимулів і обмежень. Стосовно охорони здоров'я громадян від соціально небезпечних захворювань це означає, що необхідна правова підтримка заходів, спрямованих на формування здорового способу життя, профілактику хвороб, широке інформування населення про цілі, зміст, шляхи реалізації, труднощі правового регулювання у сфері боротьби із соціально небезпечними захворюваннями. У той же час, важливо формувати відхід від суто споживацьких позицій, що, безумовно, вимагає особливої уваги до правових норм, що визначає співвідношення прав і обов'язків громадян, відповідальності громадян за збереження власного здоров'я. В більш широкому плані, в перспективі, на наш погляд, важливо орієнтуватися на підвищення рівня правосвідомості, посилення ролі закону у поведінці громадян.

Велике значення для забезпечення дієвості нормативних правових актів, положення яких присвячено запобіганню соціально небезпечних захворювань мають також механізми контролю над дотриманням їх вимог. Це досить розгалужена і багаторівнева система заходів, що включає різні інструменти. У їх числі: відомчий та позавідомчий контроль якості надання медичної допомоги, судовий контроль, прокурорський нагляд за діями медичних структур виконавчої влади (в тому числі Державної служби України з питань протидії ВІЛ-

інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань) та органів місцевого самоврядування, розгляд скарг громадян та ін. Велику роль у поліпшенні реалізації законів покликані зіграти також інформаційні, виховні, етичні механізми. При цьому важливо, щоб усі вони діяли в єдиній системі і були пов'язані з механізмами контролю за дотриманням норм чинного законодавства.

На завершення зазначимо, що проблема підвищення дієвості законів в контексті боротьби із соціально небезпечними захворюваннями - гостра, багатогранна і фактично мало розроблена. Позиція автора полягає в тому, що підвищенню дієвості законів у зазначеній сфері може значною мірою сприяти робота, спрямована на підвищення рівня та якості підготовки закону на стадії законопроекту, робота, пов'язана з відміною не чинних нормативних правових актів, внесенням доповнень і змін у чинні. Одним з принципово важливих питань є забезпечення механізмів реалізації самих законів та застосування інструментів контролю діяльності державних та комунальних органів, до завдань яких належить протидія соціально небезпечним захворюванням. Тільки спільними зусиллями юристів, медичних працівників, економістів, політиків ми зможемо оптимізувати стан справ із запобіганням вказаним захворюванням.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141
2. Солдатенко О. Право на охорону здоров'я у конституціях України та інших європейських держав / О. Солдатенко // Право України. – 2008. – № 8. – С. 20-24.
3. Стеценко С. Г. Конституційний Суд України як суб'єкт формування державної політики у сфері охорони здоров'я / С. Г. Стеценко // Право України. – 2013. - № 5. – С. 287-293
4. Питання Державної служби України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань: Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 441/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. - № 11. – Ст. 605

5. *Шевчук Н. В.* Фінансування медицини як складова механізму адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я на регіональному рівні / Н. В. Шевчук // Публічне право. – 2014. - № 2. – С. 52-58

Шатковська Д. М. Запобігання соціальнонебезпечним захворюванням: проблеми підвищення дієвості законодавства

Статтю присвячено проблематиці підвищення дієвості законодавства у сфері запобігання соціально небезпечним захворюванням. Основна увага приділена необхідності концептуального опрацювання проекту закону, забезпечення механізмів подальшої реалізації його положень. Проаналізовано повноваження центрального органу виконавчої влади у сфері запобігання соціально небезпечним захворюванням.

Ключові слова: соціально небезпечні захворювання, дієвість законодавства, механізм реалізації, медичне право.

Шатковская Д. Н. Предотвращение социально опасным заболеванием: проблемы повышения действенности законодательства

Статья посвящена проблематике повышения действенности законодательства в сфере предотвращения социально опасным заболеваниями. Основное внимание уделено необходимости концептуальной проработки проекта закона, обеспечение механизмов дальнейшей реализации его положений. Проанализированы полномочия центрального органа исполнительной власти в сфере предотвращения социально опасным заболеваниями.

Ключевые слова: социально опасные заболевания, действенность законодательства, механизм реализации, медицинское право.

Shatkovskaya D. Prevention of socially dangerous disease: problems of increasing the effectiveness of the legislation

The article is devoted to problems of increasing the effectiveness of the legislation in the field of prevention of socially dangerous disease. The focus is on the need for conceptual elaboration of the draft law, the provision of mechanisms to further the implementation of its provisions. Analyzed the powers of the Central Executive power body in the sphere of prevention of socially dangerous disease.

Key words: socially dangerous diseases, the effectiveness of legislation, implementation mechanism, medical law.