

УДК 614:34 (477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.03.67>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Правило О.І.,

аспірант,

Науково-дослідний інститут публічного права

ORCID: 0009-0005-3134-1494

Правило О.І. Правове регулювання охорони здоров'я в Україні.

На підставі аналізу нормативно-правового регулювання охорони здоров'я в Україні, вдалося встановити, що ухвалення на позачерговій сесій Верховної Ради УРСР 24.08.1991 року Акту незалежності спонукало молоду державу до прийняття нормативно-правових актів, у тому числі й таких, які повинні були забезпечити реалізацію права громадян на охорону здоров'я, а також здійснити розробку нових умов оплати праці медичних працівників закладів охорони здоров'я в умовах існуючої на той час ринкової економіки. Протягом першого року незалежності було прийнято низку нормативно-правових актів, що стосувалися підвищення заробітної плати працівників охорони здоров'я, протидії поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини, а також правового і соціального захисту людей, які живуть із таким вірусом. Звертається увага на першому Положенні про Міністерство охорони здоров'я (1992) та прийнятті Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», який незважаючи на те, що окремі положення цього законодавчого акту не в повній мірі відповідають сучасним вимогам, саме він заклав підвалини охоронної функції держави, забезпечив гарантії права громадян на охорону здоров'я та їх захист. Підкреслено, що прийняття Конституції України ознаменувало новий етап розвитку правовідносин у сфері охорони здоров'я, що в подальшому знайшло своє продовження в нормативно-правових актах, які регулюють відносин у сфері охорони здоров'я. Наголошено, що здійснене дослідження правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в Україні, дало підстави з'ясувати, що таке регулювання носить комплексний, міжгалузевий характер, що обумовлено широким спектром публічних і приватних правовідносин, об'єднаних загальною метою реалізації права кожної людини на охорону здоров'я, як найвищу соціальну цінність. Зазначено, що сучасний етап правового регулювання характеризується впровадженням заходів спроможності системи охорони здоров'я України діяти в умовах режиму воєнного стану. Запропоновано авторську періодиза-

цію становлення та розвитку охорони здоров'я в Україні, яка включає п'ять основних періодів цього процесу.

Ключові слова: правове регулювання, держава, правовідносини, охорона здоров'я, режим воєнного стану.

Pravylo O. Legal regulation of health care in Ukraine.

On the basis of the analysis of the normative and legal regulation of health care in Ukraine, it was possible to establish that the adoption of the Act of Independence at the extraordinary session of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR on August 24, 1991 prompted the young state to adopt normative and legal acts, including those that should to ensure the realization of citizens'right to health care, as well as to develop new terms of payment for medical workers of health care institutions in the conditions of the market economy existing at that time. During the first year of independence, a number of regulatory and legal acts were adopted, which related to raising the wages of health care workers, combating the spread of diseases caused by the human immunodeficiency virus, as well as legal and social protection of people living with such a virus. Attention is drawn to the first Regulations on the Ministry of Health (1992) and the adoption of the Law of Ukraine «Basics of the Legislation of Ukraine on Health Care», which despite the fact that certain provisions of this legislative act do not fully meet modern requirements, it is laid the foundations of the protective function of the state, ensured the guarantees of citizens'right to health care and their protection. It is emphasized that the adoption of the Constitution of Ukraine marked a new stage in the development of legal relations in the field of health care, which later found its continuation in normative legal acts that regulate relations in the field of health care. It is emphasized that the research carried out on the legal regulation of social relations in the field of health care in Ukraine gave reasons to find out that such regulation has a complex, interdisciplinary nature, which is due to a wide range of public and private legal relations, united by the common goal of realizing the right of each of a person for health

care as the highest social value. It is noted that the current stage of legal regulation is characterized by the implementation of measures for the ability of the health care system of Ukraine to operate under martial law conditions. The author's periodization of the formation and development of health care in Ukraine is proposed, which includes five main periods of this process.

Key words: legal regulation, state, legal relations, health care, martial law regime.

Постановка проблеми. Охорона здоров'я є багатогранним явищем, що тісно пов'язано з природним правом людини на охорону її здоров'я, яким вона наділяється від народження. З огляду на це можна стверджувати, що вказані відносини регулюються значним масивом нормативно-правових актів публічного і приватного права, переважна більшість яких має охоронний характер. Йдеться передусім про право людини на життя та охорону здоров'я, що полягає у законодавчому забезпеченні державою таких умов, котрі полягають у створенні ефективної і надійної охорони здоров'я в Україні. Водночас окремі положення законодавчих актів не в повній мірі відповідають сучасним вимогам забезпечення права на охорону здоров'я, що впливає на їх практичну реалізацію, а тому, тема дослідження набуває актуальності.

Мета дослідження. Мета даної роботи полягає у визначенні особливостей правового регулювання охорони здоров'я в Україні.

Стан опрацювання проблематики. Питання правового регулювання охорони здоров'я в Україні присвятили свої роботи вітчизняні науковці, а саме: І.Г. Буряк, З.Г. Гладун, С.В. Книш, Б.О. Логвиненко, Г.В. Муляр, В.М. Пашков, О.П. Світличний, І.Я. Сенюта, С.Г. Стеценко та ін.

Виклад основного матеріалу. Ухвалення на позачерговій сесій Верховної Ради УРСР 24.08.1991 року Акту незалежності призвело, що чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки. Зазначене спонукало державу до прийняття нормативно-правових актів, у тому числі й таких, які повинні були забезпечити реалізацію прав громадян незалежної України на охорону здоров'я, а також розробки нових умов оплати праці медичних працівників закладів охорони здоров'я в умовах ринкової економіки, посилення їх заінтересованості у підвищенні ефективності та якості їх праці. З цією метою КМУ було прийнято постанову «Про підвищення заробітної плати працівників охорони здоров'я» від 25.03.1991 р. № 67, якою запроваджено нові умови оплати праці медичних працівників з 1 квітня 1991 року. Прийняття цього підзаконного нормативно-правового акту по суті заклало підвалини державної політики

правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я. А взагалі першим законодавчим актом незалежної України став Закон України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» від 12.12.1991 р. № 1972-XI, був прийнятий в непростих економічних та соціальних умовах.

Водночас відсутність розвиненої ринкової економіки позначалося на нерегульованості багатьох проблемних питань у сфері охорони здоров'я. У цьому контексті важливу роль відводиться державі, яка повинна сформувати і створити сприятливі конкурентні умови розвитку охорони здоров'я для усіх її учасників. З метою реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, постановою КМУ від 12.08.1992 р. № 469, затверджено «Положення про Міністерство охорони здоров'я». Проте відсутність визначених орієнтирів правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я, спонукало державу прийняти 19.12.1992 р. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» № 2801-XII. Незважаючи на те, що окремі положення цього законодавчого акту не в повній мірі відповідають сучасним вимогам, саме цей закон заклав підвалини охоронної функції держави, гарантії права громадян на охорону здоров'я та забезпечення їх захисту.

Відзначаючи специфічність охорони здоров'я, дає підстави констатувати, що охорона здоров'я передбачає різноманітність нормативних актів, які регулюють суспільні відносини і по різному впливають на стан охорони здоров'я. Наприклад, Закон України «Про фізичну культуру і спорт» від 04.12.1993 р. № 3808-XII та Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-XII.

З метою організації донорства в Україні та задоволення потреб охорони здоров'я в донорській крові, її компонентах і препаратах Верховною Радою України 23.06.1995 р. прийнято Закон України «Про донорство крові та її компонентів» № 239/95-ВР, окремі положення якого щодо державних гарантій захисту прав донора та охорону здоров'я потребували удосконалення, як наслідок цей Закон втратив чинність на підставі Закону України «Про безпеку та якість донорської крові та компонентів крові» від 30.09.2020 р. № 931-IX. У цей період важливого значення набували правовідносини пов'язані із створенням, реєстрацією, виробництвом, контролем якості та реалізацією лікарських засобів. Як наслідок було прийнято Закон України «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР.

Прийняті протягом 1991–1996 років нормативно-правові акти, стали правовою підставою забезпечення реалізації права громадян на охо-

рону здоров'я, ознаменувало перший етап правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я України.

Прийнята 28.06.1996 р. Конституція України, ознаменувало нове віху державоутворення української держави, забезпечило гарантування прав і свобод людини та громадянина у всіх сферах суспільної діяльності, в тому числі, і в реалізації конституційних засад права на охорону здоров'я. У розвиток цього припису О. Мельник зазначає, що Конституція України закріплює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави і, водночас, держава відповідає перед людиною за свою діяльність [1, с. 2]. Прийняття Конституції України ознаменувало новий етап розвитку правовідносин у сфері охорони здоров'я. В подальшому закріплені в нормах Основного Закону базові цінності життя та здоров'я людини знайшло своє продовження в нормативно-правових актах, що регулюють відносин у сфері охорони здоров'я, та в котрий раз підкреслює надзвичайно важливу роль держави в регулюванні суспільних відносин. Відзначаючи важливу роль права, в розвиток положень Конституції і законів України і задач, що висувала держава до МОЗ України, Указом Президента України від 17.08.1998 р. № 884/98, затверджено нове Положення про Міністерство охорони здоров'я України.

Наведені та інші нормативно-правові акти вказують на те, що відносини у сфері охорони здоров'я регулюються значною кількістю законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів різної галузевої спрямованості, які покликані забезпечити реалізацію право громадян на охорону здоров'я. Провідну роль у регулюванні цих відносин відіграє закон.

Як слушно зазначає Р. Майданик, сфера охорони здоров'я, з погляду правового регулювання, є комплексною. Комплексний характер зумовлений наявністю приватних і публічних правовідносин, які становлять предмет цього правового утворення, уможливлує поширення на ці відносини норм фундаментальних (базових) галузей права, які регулюють однорідні відносини (сфери цивільного, адміністративного, фінансового, кримінального, процесуального права) [3, с. 64].

Різноманітність видів суспільно-корисної діяльності, свідчить, що у сфері охорони здоров'я задіяна значна кількість нормативно-правових актів різної галузевої належності. Прийняті відповідно до положень Конституції України протягом 1996–1999 років закони і підзаконні акти характеризуються реалізацією конституційних засад права людини на життя та охорону здоров'я й ознаменували другий етап правового регулювання охорони здоров'я в Україні.

З метою підвищення якості медичного обслуговування населення та поліпшення соціального захисту медичних працівників Президентом України видано Указ «Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України» від 08.08.2000 р. № 963/2000, яким передбачалося створити реєстр мережі закладів охорони здоров'я (насамперед тих, що розташовані у сільській місцевості) та завершити роботу зі створення мережі аптек для забезпечення ветеранів війни та праці ліками за доступними цінами. З метою реалізації положень Конституції та законів України Указом Президента України від 07.12.2000 р. № 1313/2000 затверджено Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України, в основу якої було покладено: забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України, запровадження нових ефективних механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя.

Впровадження цієї Концепції в життя започаткувало новий етапом правового регулювання охорони здоров'я в Україні.

В розвиток Президентської Концепції було прийнято декілька нормативних актів, серед яких варто відмітити постанову КМУ «Про затвердження міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002–2011 роки» від 10.01.2002 р. № 14, в основу розроблення якої покладено принципи державної політики у сфері охорони здоров'я, а також принципи Всесвітньої організації охорони здоров'я. У цей період було запроваджено державне фінансування системи охорони здоров'я, що позначилося на позитивному фінансуванні працівників охорони здоров'я проживуючих у сільській місцевості, відповідно до норм Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання земельних ділянок працівникам культури, освіти та охорони здоров'я, що проживають у сільській місцевості» від 20.04.2004 р. № 1694-IV, мали право отримати земельну ділянку у приватну власність безоплатно.

Третій етап (2000–2014 рр.) характеризується впровадженням Концепції розвитку охорони здоров'я населення та міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002–2011 рр., а також реформуванням системи охорони здоров'я.

Можливість реалізації права на охорону здоров'я також слід розглядати через призму діяльності МОЗ України. Постановою КМУ від 25.03.2015 р. № 267 було затверджено нове Положення про Міністерство охорони здоров'я України. Основним завданням якого є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, зокрема щодо

забезпечення захисту критичної інфраструктури в секторі охорони здоров'я, попередження та профілактики неінфекційних захворювань, а також захисту населення від соціально небезпечних видів захворювань. З метою подальшого удосконалення діяльності щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, Указом Президента України від 24.08.2015 № 501/2015, затверджено «Національну стратегію у сфері прав людини», *стратегічна мета якої полягала у забезпеченні права на охорону здоров'я, що потребувало створення умов для ефективного і доступного медичного обслуговування.* Зокрема, існуючі проблеми фінансування щодо забезпечення доступності, ефективності та якості медичного обслуговування, в тому числі у сільській місцевості потребувало прийняття відповідних нормативно-правових актів, що було зроблено шляхом прийняття Законів України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. № 2168-VIII та «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» від 14.11.2017 р. № 2206-VIII.

Започаткована медична реформа потребувала прийняття широкого кола управлінських рішень, відповідальної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також приватних інституцій у сфері охорони здоров'я. Наказом МОЗ України від 19.03.2018 р. № 504 затверджено Порядок надання первинної медичної допомоги, головним завданням якої є права людини, що враховує індивідуальні потреби осіб при наданні медичної допомоги, в тому числі права пацієнта на вибір власного лікаря.

Потреба у державних фінансових гарантіях медичного обслуговування та надання відповідних послуг пацієнтам потребувало прийняття відповідальних управлінських рішень з боку держави. З цією метою постановою КМУ від 27.12.2017 р. № 1101, створено Національну службу здоров'я України (НСЗУ) та затверджено її Положення, відповідно до якого НСЗУ є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

Для забезпечення рівноправного та своєчасного доступу пацієнтів до якісних та безпечних компонентів донорської крові у достатній кількості, розпорядженням КМУ від 20.02.2019 р. № 120-р, Схвалено «Стратегію розвитку національної системи крові на період до 2022 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації», якою передбачалося розв'язати існуючі проблеми пов'язані із фінансуванням, здійсненням

державного контролю та гармонізацією нормативно-правової бази відповідно до європейських стандартів.

Існуючі проблемні питання: державні фінансові гарантії медичного обслуговування; забезпечення територіальної доступності якісної медичної та екстреної допомоги; формування і розміщення державних замовлень; організація матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення; вимоги до безпечності та якості харчових продуктів, потребувало внесення змін до численних законодавчих актів, внаслідок чого було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо невідкладних заходів у сфері охорони здоров'я» від 20.12.2019 р. № 421-IX, яким було завершено четвертий етап правового регулювання розвитку охорони здоров'я в незалежній Україні.

В кінці 2019 року у світі запанував COVID-19 – гостра коронавірусна інфекційна хвороба, яка торкнулася життя і здоров'я громадян усіх країн світу.

Як зазначає О. Світличний, за такої ситуації держава була вимушена прийняти необхідні заходи у сфері протидії коронавірусу заради захисту населення [3, с. 125], що позначитися на відповідних заходах держави.

З метою протидії поширенню коронавірусної хвороби прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою підвищення спроможності системи охорони здоров'я України протидіяти поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 07.05.2020 р. № 587-IX, який забезпечив проведення тестування з метою виявлення хвороби, було вжити обмежувальні та інші заходи у зв'язку із коронавірусною хворобою, зобов'язував прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації положень цього Закону, а також поклав на Кабінет Міністрів України та МОЗ України завдання вжити необхідні заходи щодо протидії цій хворобі.

Відсутність єдиного медичного простору і неоднорідність організаційно-правових форм функціонування державних та комунальних закладів охорони здоров'я в Україні призвело до розбалансованості функціонування, так і неефективного державного управління у сфері охорони здоров'я, а також ускладнило планувальну діяльність національної системи охорони здоров'я, що позначилося на отриманні отримання населенням своєчасної, ефективної, доступної медичної допомоги. З метою усунення існуючих проблем Указом Президента України від 18.09.2021 р. № 369/2021, введено дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про стан національної системи охорони здоров'я та невідкладні заходи

щодо забезпечення громадян України медичною допомогою».

Внаслідок повномасштабної військової агресії Російської Федерації проти України 24 лютого 2022 року, Указом Президента України від 22.02.2022 р. № 64/2022, в Україні введено режим воєнного стану. Відповідно Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII, конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Так, в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Проте, право людини у сфері охорони здоров'я, у тому числі на медичну допомогу і медичне обслуговування навіть під час режиму воєнного стану не може бути обмежено. Водночас введення режиму воєнного стану потребувало прийняття відповідних рішень суб'єктами управлінської діяльності у сфері охорони здоров'я. Постановою КМУ від 07.05.2022 р. № 539, Утворено Міжвідомчу координаційну раду з питань охорони психічного здоров'я та надання психологічної допомоги особам, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України.

Військові дії на території України призвели до мільйонних внутрішньо переміщених осіб, що потребувало прийняття управлінських рішень, шляхом визначення порядку надання первинної медичної допомоги такої категорії осіб. Зокрема, наказ МОЗ України «Деякі питання надання первинної медичної допомоги в умовах воєнного стану» від 17.03.2022 р. № 496, забезпечив ведення обліку переміщених осіб, які звертаються для отримання первинної медичної допомоги. У свою чергу Постанова КМУ «Деякі питання організації реабілітації у сфері охорони здоров'я» від 16.12.2022 р. № 1462, визначила порядок фінансування, державний типовий план реабілітації осіб з обмеженнями повсякденного функціонування, надання реабілітаційної допомоги всіма закладами охорони здоров'я та за їх межами.

Незважаючи на воєнний стан, зміцнення здоров'я населення потребувало підтримки з боку держави прийняття низки організаційно-правових, економічних та соціальних засадів, які повинні забезпечити функціонування системи громадського здоров'я, а також створення та діяльність військово-лікарських комісій. З огляду на зазначене, Парламент прийняв Закон України «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 р. № 2573-IX, а також Закон України «Про внесення зміни до статті 70 Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо особливостей створення та роботи військово-лікарських комісій» від 02.05.2023 р. № 3079-IX.

Існуючі проблеми державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, змусило КМУ прийняти постанову «Деякі питання реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення у 2024 році» від 22.12.2023 р. № 1394, якою визначено порядок та особливості реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення.

В 2023 році Національна служба здоров'я України разом з Координаційним центром з психічного здоров'я при Кабінеті Міністрів України та Бюро ВООЗ в Україні презентувала в Україні онлайн-мапу медзакладів, де можна отримати психологічну та спеціалізовану допомогу з ментального здоров'я. На онлайн-мапі відображаються всі медзаклади, які надають психологічну та спеціалізовану допомогу з ментального здоров'я за договором із Національною службою здоров'я України [4].

Отже, п'ятий етап (2020 р. до теперішнього часу) характеризується впровадженням заходів спроможності системи охорони здоров'я України протидіяти поширенню коронавірусної хвороби, наданням первинної медичної допомоги в умовах воєнного стану.

Висновки. Таким чином, здійснене дослідження правового регулювання суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в Україні, дало підстави з'ясувати, що таке регулювання носить комплексний, міжгалузевий характер, що обумовлено широким спектром публічних і приватних правовідносин, об'єднаних загальною метою реалізації права кожної людини на охорону здоров'я, як найвищу соціальну цінність

Дослідження правового регулювання становлення та розвитку охорони здоров'я в Україні, дало підстави запропоновано авторську періодизацію становлення та розвитку охорони здоров'я в Україні, яка включає п'ять основних періодів цього процесу: перший етап (1991–1995 рр.) характеризується Ухваленням Акту незалежності, прийняттям Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та інших нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я; другий етап (1996–1999 рр.) характеризується прийняття Конституції та законів України, які гарантували реалізацію конституційних засад права людини на життя та охорону здоров'я; третій етап (2000–2014 рр.) характеризується впровадженням Концепції розвитку охорони здоров'я населення та міжгалузевої комплексної програми «Здоров'я нації» на 2002–2011 рр., реформування системи охорони здоров'я; четвертий (2015–2019 рр.) характеризується впровадженням Національної стратегії у сфері прав людини, гарантуванням державних фінансових гарантій та доступності медичного обслуговування населення, по-

рядком надання первинної медичної допомоги та медичних послуг; п'ятий етап (2020 р. – до теперішнього часу) характеризується впровадженням заходів спроможності системи охорони здоров'я України протидіяти поширенню коронавірусної хвороби, наданням первинної медичної допомоги в умовах воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мельник О. Конституція України як основне джерело права соціального забезпечення: сутність, ознаки та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2015. № 2 (12). С. 1–15.
2. Майданик Р. Законодавство України у сфері охорони здоров'я: система і сис-

тематизація. *Медичне право*. 2013. № 2 (12). С. 63–74.

3. Світличний О.П. Діяльність публічної адміністрації у сфері протидії коронавірусу COVID-19. *Право. Людина. Довкілля. Науково-практичний журнал*. 2020. Vol. 11. № 2. С. 124–132.
4. НСЗУ: Презентовано онлайн-мапу медзакладів, де можна отримати психологічну та спеціалізовану допомогу з ментального здоров'я. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/nszu-prezentovano-onlain-mapu-medzakladiv-de-mozhna-otrymaty-psykholohichnu-ta-spetsializovanu-dopomohu-z-mentalnoho-zdorovia> (дата звернення 01.05.2024).