



ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ИНДИВИДУАЛЬНОГО И ОБЩЕСТВЕННОГО ЗДОРОВЬЯ В УКРАИНЕ

З. ГЛАДУН,
кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса
Львовской коммерческой академии

SUMMARY

The issues of a legal mechanism for ensuring the rights of medical and health care for human are reviewed in the article. The current legislation of Ukraine and its composition, the system of district form of government which exercise public administration and regulation are analyzed. The range of relationships that require administrative and legal regulation are outlined. A number of measures for improving the management of these relationships, in particular, the need of the Institute of medical ombudsman (an official appointed for human rights in the area of health care), the update of the health care legislation and the adoption of the new legislations, specifically, «On guaranteed level of health care by government», «On compulsory state health insurance», «On primary health care and family medicine», «On specialized medical care», etc. are proposed.

Key words: health care of human and population, relations in the field of health, health care legislation, organization of public administration and regulation, legal liability.

* * *

В статье освещены вопросы правового обеспечения прав человека на получение медицинской помощи и охрану здоровья, проанализированы действующее законодательство Украины и его состав, система органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих государственное управление и правовое регулирование, очерчен круг отношений, требующих правового регулирования, предложен ряд мероприятий по его усовершенствованию, в частности, необходимость учреждения института медицинского омбудсмана – Уполномоченного по правам человека в сфере охраны здоровья, обновления законодательства о здравоохранении и принятие новых законодательных актов, в частности, «О гарантированном государством уровне медицинской помощи», «Об общеобязательном государственном социальном медицинском страховании», «О первичной медицинской помощи и семейной медицине», «О специализированной медицинской помощи» и др.

Ключевые слова: охрана здоровья человека и населения, отношения в сфере здравоохранения, законодательство о здравоохранении, организация государственного управления и правового регулирования, юридическая ответственность.

Постановка проблемы. Начатое в Украине в 2010 г. реформирование системы здравоохранения невозможно без использования правовых средств, в частности, законодательного регулирования отношений в этой области. Принятое в начале 90-х гг. прошлого века законодательство Украины требует своего дальнейшего развития и регулирования вопросов, которые до сих пор не урегулированы законодательно. К ним относятся организация государственного управления и правового регулирования на новой основе обязательного медицинского социального страхования, более конкретное определение правового положения человека и гражданина в области охраны здоровья, учреждение нового административного порядка рассмотрения жалоб пациентов путем учреждения института Уполномоченного Верховного Совета Украины по правам человека в сфере охраны здоровья, расширение использования юридической ответственности за правонарушения в области охраны здоровья и др.

Актуальность темы исследования. Охрана индивидуального и общественного здоровья является одной из важнейших задач современного государства, приоритетной составляющей его социальной политики, закреплённой в государственных программах и законодательных актах. В научных трудах ученых-юристов советского времени был сделан вывод о том, что охрану здоровья человека и населения можно считать одной из важнейших внутренних функций государства.

Состояние исследования. Последнее десятилетие в Украине характеризуется быстрым развитием законодательства в области охраны здоровья, появлением значительного количества публикаций в научной периодике, коллективных и индивидуальных монографий, защищенных диссертаций, изданий публицистической и учебной литературы по означенной тематике, проведением многочисленных научных и практических мероприятий – региональных, всеукраинских и международных конфе-

ренций, симпозиумов, «круглых столов», и, наконец, издание всеукраинского научно-практического журнала «Медицина и право», свидетельствует о бурном развитии нового направления юридической науки и практики.

Целью и задачей статьи является обзор направлений развития законодательства об охране индивидуального и общественного здоровья, организационно-правовых проблем, возникающих в процессе правового регулирования отношений в этой области и разработка рекомендаций по их разрешению, а также предложения по принятию новых законодательных актов.

Изложение основного материала. Здоровье населения в целом и каждого человека в отдельности имеет определяющее значение для существования и развития общества и страны. Конституция Украины [1] в ст. 49 устанавливает, что каждый человек имеет право на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование, а забота о здоровье человека и обеспечение его охраны являются важнейшей обязанностью государства и его органов власти.

Анализ содержания указанной нормы Конституции указывает, что



субъектом права на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование является любое лицо (а не только гражданин Украины), которое находится под юрисдикцией государства. Можно сделать вывод, что иностранный гражданин, лицо без гражданства или беженец по украинскому законодательству вправе пользоваться этим правом наравне с украинскими гражданами. Так, в частности, ст. 10 Закона Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» [2] устанавливает, что иностранцы и лица без гражданства, которые постоянно проживают в Украине, а также которым предоставлен статус беженца в Украине пользуются медицинской помощью наравне с ее гражданами.

Законодательство Украины об охране здоровья можно условно разделить на две части, которые тесно между собой взаимосвязаны. Первая - это акты международного права, согласие на действие которых предоставил Верховный Совет Украины, вторая же - это акты собственно украинского национального законодательства.

К первой группе следует отнести Всеобщую декларацию прав человека, международные пакты о гражданских, политических, социальных, экономических и культурных правах человека, Декларацию прав ребенка, а также иные акты, регулирующие отдельные вопросы охраны здоровья населения и оказания медицинской помощи - Декларацию относительно прав пациентов (Лиссабон, Португалия, сентябрь-октябрь 1981 г.), Положение о защите прав и конфиденциальности пациента (Будапешт, Венгрия, октябрь 1993 г.), Декларацию о правах инвалидов (9 декабря 1975), Декларацию относительно трансплантации человеческих органов (Мадрид, Испания, октябрь 1987), а также значительное количество подобных актов, принятых Всемирной организацией здравоохранения, Всемирной медицинской ассоциацией, Всемирной ассоциацией медицинских сестер и рядом других международных органов и организаций.

Ко второй группе актов украинского законодательства относятся Конституция Украины, нормы кото-

рой закрепляют права человека на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование, на отдых, на социальное обеспечение и другие социальные блага, Основы законодательства Украины о здравоохранении [3], другие, т.н. «отраслевые» законодательные акты, устанавливающие правовое регулирование этих отношений. К ним относятся законы «О предотвращении заболевания синдромом приобретенного иммунодефицита (СПИД) и социальной защите населения», «Об обеспечении санитарного и эпидемического благополучия населения», «О защите населения от инфекционных болезней», «О лекарственных средствах», «О донорстве крови и ее компонентах», «Об экстренной медицинской помощи» и др.

За годы независимости в Украине сформирована нормативно-правовая база по вопросам здравоохранения, состоящая из 170 законов, 135 Указов Президента, 505 постановлений Правительства, 2931 приказа Министерства здравоохранения Украины [4, с.3]. Практически все они в большей или меньшей степени соответствуют требованиям норм международного права и, в частности, законодательству Европейского Союза об охране индивидуального и общественного здоровья. Такой вывод делают как украинские, так и зарубежные эксперты [5, с.11].

Вместе с тем, было бы преждевременным считать, что украинское законодательство в этой сфере имеет системный и заверченный характер и, таким образом, отсутствуют основания для его дальнейшего совершенствования. Нами очерчен примерный круг отношений в сфере охраны здоровья человека и населения, требующих правового регулирования. К ним относятся отношения:

- определяющие права и обязанности человека и гражданина в сфере здравоохранения (в том числе пациента и медицинского работника);

- по формированию государственной и местной политики охраны здоровья населения и механизмов (организационных, финансовых, правовых) её реализации;

- по организации здравоохранения в стране (состав и система общего-

сударственной системы здравоохранения, учреждений здравоохранения (центры первичной медицинской помощи, больницы, поликлиники, диспансеры, диагностические центры, амбулатории и др.).

- регулирующие организацию санитарных и противоэпидемических мероприятий и осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора;

- формирующиеся в сфере лечебного процесса - лицензирование медицинской практики и аккредитация учреждений здравоохранения, получение согласия пациента на лечение, порядок применения методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, порядок проведения медицинских манипуляций и процедур, основания предоставления психиатрической помощи, проведения аборта, коррекции (изменения) пола лица, оказания медицинской помощи для обеспечения репродуктивной функции человека, переливания крови и ее компонентов, трансплантации органов и тканей, проведение медицинской экспертизы и экспертизы трудоспособности, проведение биомедицинских исследований с участием человека и др.;

- возникающие в сфере реабилитации пациентов, восстановления их здоровья и работоспособности.

Все органы государственной власти, а также местного самоуправления в той или иной степени осуществляют руководство и регулирование отношений в сфере здравоохранения. Некоторые из них - органы общей компетенции (Верховный Совет, Президент, Кабинет Министров Украины, областные и районные государственные администрации, сельские, поселковые, районные и городские советы и их исполкомы) - осуществляют его в структуре общего руководства социальной сферой жизни. Другие же - министерства здравоохранения Украины и Автономной Республики Крым, департаменты здравоохранения облгосадминистраций и районные и городские отделы (управления) здравоохранения, главные врачи республиканских, областных, районных и городских больниц - непосредственно осуществляют управление в этой



сфере, обеспечивая выполнение возложенных на них задач по медицинскому обслуживанию населения.

Центральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного управления и регулирования отношений в этой сфере - Министерство здравоохранения Украины, в 2010 году в соответствии с требованиями и стандартами Европейского Союза модернизировалось и претерпело серьезные структурные изменения, сегодня, даже в условиях хронической нехватки финансовых средств, достаточно успешно обеспечивает руководство всей системой здравоохранения. В условиях формирования рыночных отношений изменились и функции Минздрава, в подчинении которого осталось лишь 203 крупнейших учреждения здравоохранения государственной формы собственности (республиканские специализированные больницы и центры, медицинские университеты и колледжи, медицинские научно-исследовательские институты, специализированные санатории и т.п.), в то время как 90% медицинских учреждений коммунальной формы собственности перешли в подчинение органам местного самоуправления.

Одним из средств обеспечения эффективности системы здравоохранения является законодательное закрепление предусмотренных Конституцией равных возможностей всем лицам, находящимся под юрисдикцией государства, в доступе на получение медицинской помощи. В настоящее время на обсуждении в Верховном Совете Украины находятся несколько проектов закона «О правах пациентов» [6, с.25]. В кругах медицинской и юридической общественности обсуждается вопрос о необходимости подготовки законопроектов «Об учреждениях здравоохранения», «О врачебных (медицинских) обществах», «О правовом статусе и гарантиях деятельности медицинских и фармацевтических работников в Украине» [7, с.80-92] и др.

Однако наличие только одних современных актов законодательства не может, само по себе, обеспечить соблюдение прав пациентов и медицинских работников. Для этого необ-

ходимо соответствующие законодательные меры дополнить мерами институционального, организационного характера, т. е. создать органы, которые отвечали бы за соблюдение прав пациентов и занимались бы ими (или возложить эти полномочия на уже существующие органы). Правительство пошло самым простым путем, возложив на Минздрав обязанности по обеспечению соблюдения прав пациентов путем закрепления в положении о министерстве этой задачи как приоритетной.

Сегодня большинство жалоб на некачественное медицинское обслуживание рассматривается в административном порядке соответствующими медицинскими комиссиями, которые создаются для этой цели медицинской администрацией, и очень мало таких жалоб рассматривается в независимых от медицинской администрации органах, в частности, в суде. Разрешению многих проблем в этой области способствовало бы учреждение института медицинского омбудсмана – Уполномоченного по правам человека в сфере охраны здоровья, который бы избирался Верховным Советом Украины сроком на 5 лет. Медицинский омбудсман рассматривал бы жалобы лиц, права которых были нарушены медицинским персоналом в процессе оказания медицинской помощи. Он должен быть независимым должностным лицом высокого ранга и иметь своих представителей на местах и соответствующую вспомогательную службу.

Юридическая ответственность является серьезной мерой влияния на формирование общественных отношений. Сегодня действующее законодательство достаточно подробно устанавливает перечень как преступных деяний, так и административных проступков в сфере здравоохранения, поэтому целесообразнее говорить об эффективности применения соответствующих мер юридической ответственности (санкций) для предотвращения совершения указанных деяний. Очевидно, что санкции за административные проступки в размере от 3-х до 15-и необлагаемых минимумов доходов граждан (от 51 до 251 грн.), предусматриваются и поныне норма-

ми главы 5 Кодекса Украины об административных правонарушениях [8] «Административные правонарушения в области охраны труда и здоровья населения». Они неэффективны и вызывают лишь раздражение и насмешки у виновных субъектов указанных деяний. Поэтому следует поддержать позицию разработчиков проекта нового Кодекса об административных правонарушениях, предложивших в качестве административных взысканий штрафы 7 категорий - от 100 до 3000 грн. на физических лиц и от 1000 до 30000 грн. на юридических лиц [9]. Это, в принципе, соответствует общему направлению развития административного законодательства в современный период и должно, по мысли авторов, повлиять на уменьшение численности совершённых административных правонарушений.

Особой актуальности проблемам правового регулирования отношений в сфере охраны здоровья придает начало реформирования этой сферы. 7 июля 2011 г. Верховный Совет Украины принял Закон о внесении изменений в Основы законодательства о здравоохранении [10]. В этот же день был принят Закон Украины «О порядке проведения реформирования системы охраны здоровья в Винницкой, Днепропетровской, Донецкой областях и в городе Киеве» [11]. Принятием этих законодательных актов было положено начало правовому обеспечению реформирования системы здравоохранения в стране.

На этом пути крайне необходимо внедрение организационно-структурной перестройки отрасли и экономических основ ее функционирования. Имеется в виду введение обязательного социального медицинского страхования. Это даст возможность объективно осветить, оценить и учесть реальный размер финансовых ресурсов, которые возвращаются в этой сфере, и вывести значительную их часть «из тени». Пациент должен знать, что за его лечение платит страховой медицинский фонд. Зная это, он вряд ли захочет в подобном случае платить повторно из своего кармана. В свою очередь, профессиональная деятельность медицинских



работников, в том числе их качество и оплата труда, будет находиться под пристальным финансовым контролем страховых организаций. В этих условиях наконец сможет воплотиться в жизнь принцип современной западной медицины - «Деньги идут за пациентом!». Это должно снять остроту существующей проблемы, заключающейся в отсутствии и недостаточности средств на лечение больных, в том числе и так называемого «бесплатного» лечения, оплаты лекарств и т.д. В свою очередь это должно повлечь за собой необходимость обновления законодательства о здравоохранении и принятие новых законодательных актов, в частности, «О гарантированном государством уровне медицинской помощи», «Об общеобязательном государственном социальном медицинском страховании», «О первичной медицинской помощи и семейной медицине», «О специализированной медицинской помощи», «О частной медицинской практике»[12] и др. Это будет способствовать развитию и утверждению новых общественных отношений, современной профессиональной этики и морали медицинских работников.

Выводы. В связи с осуществлением реформы здравоохранения в стране, в реформировании и обновлении также нуждается и законодательство. Важнейшим законодательным актом в этой сфере должен стать Закон об обязательном медицинском социальном страховании, который внесет существенные изменения во всю структуру органов и учреждений здравоохранения и систему их государственного управления. Это повлечет необходимость принятия ряда новых законодательных актов, конкретизацию правового положения человека и гражданина в области охраны здоровья, учреждение института Уполномоченного Верховного Совета Украины по правам человека в сфере охраны здоровья, расширение использования юридической ответственности за правонарушения в области охраны здоровья и принятие других мер для совершенствования самой системы здравоохранения, так и ее правового обеспечения.

Список использованной литературы:

1. Конституция Украины : Верховный Совет Украины, Закон от 28 июня 1996 года // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства: Верховный Совет Украины, Закон от 22 сентября 2011 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2011. - № 19-20. – Ст. 179.
3. Основы законодательства Украины о здравоохранении : Верховный Совет Украины; Закон от 19 ноября 1992 г. // Ведомости Верховного Совета Украины. – 1993. – № 4. – Ст. 20.
4. Інформаційно-аналітична довідка про взаємодію Міністерства охорони здоров'я України з Верховною Радою України. – Київ: Міністерство охорони здоров'я України – 2009. – 36 с.
5. Ціборовський О.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О.М.Ціборовський, С.В.Істомін, В.М.Сорока. – К., 2011. – 72 с.
6. Гладун З. С. Медицина і права пацієнтів // Медичне право. – 2008. – № 1. – С. 7–26.
7. Стеценко С. Г., Стеценко В. Ю., Сенюта І. Я. Медичне право України : підруч. / заг. ред. С. Г. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 507 с.
8. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Верховный Совет Украины; Кодекс Украины, Кодекс, Закон от 07 декабря 1984 г. // Ведомости Верховного Совета Украинской ССР. – 1984. – приложение к № 51. – Ст.1122 (с последующими изменениями и дополнениями).
9. Проект концепції реформування інституту адміністративної відповідальності та відповідні законопроекти. – Київ, Центр політико-правових реформ, 2006. – 201 с.
10. О внесении изменений в Основы законодательства Украины о здравоохранении для совершенствования оказания медицинской помощи: Верховный Совет Украины; Закон от 07 июля 2011 года // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст.2345.
11. О порядке проведения реформирования системы здравоохранения в Винницкой, Днепропетровской, Донецкой областях и в городе Киеве: Верхов-

ный Совет Украины; Закон от 7 июля 2011 г // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2012. – № 12-13. - Ст. 81.

12. Гладун З. Охорона здоров'я населення як об'єкт комплексного правового регулювання. / З. Гладун // Право України. – 2008. – № 12. – С. 30-35.