

Ю. Ю. Швець

кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

КЛАСИФІКАЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ГАРАНТІЙ ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

У статті висвітлено проблему конституційних гарантій права особи на охорону здоров'я. Визначено поняття та види гарантій забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина; охарактеризовано конституційні гарантії забезпечення реалізації права особи на охорону здоров'я. Розроблено класифікацію конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я.

Ключові слова: конституційні гарантії; конституційні права; охорона здоров'я; класифікація.

Постановка проблеми. Для реалізації, визначеного у ст. 49 Конституції України, права особи на охорону здоров'я необхідне створення належних організаційних, правових, фінансових та інших умов. Такі умови, а також механізми, які лежать в основі забезпечення реалізації відповідного права, отримали назву гарантій. Вітчизняна правова наука виробила декілька концептуальних підходів до класифікації конституційних гарантій забезпечення реалізації прав та свобод громадян, проте, єдиної системи класифікації конституційних гарантій забезпечення реалізації права особи на охорону здоров'я науковцями досі не розроблено.

Таким чином, систематизація, тобто розробка класифікації гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я, має не тільки науково-теоретичне, але практичне значення, оскільки дозволить виявити основні законодавчі прогалини у цій сфері та визначити шляхи їх усунення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, пов'язані із визначенням конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я, досліджували такі науковці як І. Л. Алмаші, Ю. М. Бисага, М. М. Бліхар, О. М. Гончаренко, В. В. Дудка, І. О. Колоцей, В. В. Лещенко, М. М. Мацькевич, Ю. Є. Полянський, Я. Ф. Радиш, І. Я. Сенюта,

І. М. Сопілко, О. Г. Шекера, Н. Г. Шукліна та інші. Однак, комплексних актуальних досліджень, присвячених класифікації конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я, не достатньо.

Отже, метою даної статті є розробка класифікації конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я на підставі критичного огляду різних концептуальних підходів до розуміння поняття та видів конституційних гарантій та аналізу положень Конституції та законів України.

Виклад основного матеріалу. Правові гарантії виступають одним з основних елементів механізму забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина. В основі моделі правових гарантій перебуває той факт, що для реалізації будь-якого суб'єктивного права необхідне виконання кореспондуючого йому обов'язку. Відповідно, гарантування виконання цього обов'язку забезпечує дотримання (можливість користування) права.

У науковій літературі справедливо вказується на те, що юридичні гарантії являють собою сукупність процедур, які забезпечують соціально-правовий захист людини, її прав і свобод. Оскільки норми Конституції є нормами прямої дії та мають найвищу юридичну силу, тому діяльність органів державної влади повинна бути спрямована передусім на забезпечення реалізації цих норм, їх дотримання в усіх сферах життя людини, створення ефек-

тивної системи покарання за їх порушення [1, с. 63].

Водночас, закріплення, навіть на найвищому – конституційному рівні, прав та свобод, є необхідною, однак далеко не достатньою умовою забезпечення їх реалізації. Як зазначає з цього приводу І. М. Сопілко, гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених Конституцією можливостей до реальної дійсності. При цьому, вчена акцентує увагу на тому, що ефективність гарантій залежить від рівня розвитку загальноправових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, реальності політичної системи суспільства, наявності системи досконалих законів у державі, ефективності механізмів реалізації законоположень [2, с. 1].

Необхідно погодитись з наведеною думкою, оскільки створення належних організаційних, правових, економічних та інших умов для забезпечення реалізації прав та свобод людини та громадянина, потребує відповідних фінансових (як правило, бюджетних) затрат, інституційної розбудови тощо, що, у свою чергу, вимагає достатньо стійкого економічного стану у державі, високого рівня законності та правопорядку тощо. Тільки за таких умов можна говорити про дієвість та практичну ефективність відповідних гарантій.

На цій підставі конституційні гарантії забезпечення права особи на охорону здоров'я можна визначити, як регламентовану у Конституції та законах України систему правових, організаційних, економічних, інституційних та інших умов, засобів та механізмів, за допомогою яких досягається належне дотримання всіх складових елементів права особи на охорону здоров'я.

Науковці виокремлюють різні види гарантій забезпечення реалізації конституційних прав людини. При цьому, необхідно зауважити, що єдиний підхід у цій сфері відсутній.

Так, Ю. Є. Полянський до конституційних гарантій відносить: захист прав і свобод у судах загальної юрисдикції; адміністративно-правовий захист; парламентський контроль; прокурорський нагляд; використання конституційно-су-

дового механізму; використання міжнародно-правових механізмів; законний самозахист [3, с. 180-181].

Конституційно-правові гарантії, на думку Т. М. Заворотченко, поділяються на дві основні групи: нормативно-правові і організаційно-правові. Перші – це сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація, порядок охорони і захисту прав та свобод особистості, тобто це об'єктивне право. Організаційно-правові гарантії – це механізм держави, органи місцевого самоврядування, посадові особи, а також політичні партії і громадянські організації, засоби масової інформації, міжнародні правозахисні організації та їх діяльність у сфері правотворчості і правозастосування, спрямована на створення сприятливих умов для реального користування громадянами своїми правами і свободами [4, с. 198].

Означені групи гарантій виокремлює і О. Г. Шекера, доповнюючи їх такими, як фінансово-економічні та інформаційні гарантії. Зокрема, на думку науковця, можна розрізняти такі напрямки забезпечення прав людини у сфері медичної діяльності: нормативно-правовий (створення юридичних документів, що містять механізми реалізації прав громадян); організаційний (створення умов, за яких стає можливою реалізація прав громадян); фінансово-економічний (збільшення витрат на охорону здоров'я у бюджетах різних рівнів, реалізація цільових програм); інформаційний (діяльність засобів масової інформації, спрямована на інформування громадян про свої права) [5, с. 23].

Інші науковці дотримуються точки зору, що система забезпечення прав і свобод людини та громадянина взагалі, і права особи на охорону здоров'я зокрема, складається з інституційного, правового, організаційного та ресурсного забезпечення [6, с. 5].

Необхідно підтримати останній підхід, оскільки він найбільш повно відображає всю систему конституційних гарантій та у цілому відповідає тим, що визначені у Конституції України та законах України. В основі поділу гарантій на правові, організаційні, інституційні та ресурсні лежать різні механізми забезпечення права осо-

би на охорону здоров'я. Зокрема, правові гарантії передбачають застосування нормативно-правових приписів – законодавче закріплення системи прав, які є складовими елементами комплексного права особи на охорону здоров'я, а також повноважень органів влади у цій сфері. Організаційні – включають створення належних організаційних (упорядкованих системних зав'язків) умов, які забезпечують доступ до сфери охорони здоров'я для всіх осіб. Інституційні – визначають створення необхідних органів та інших інститутів, які забезпечують ефективне функціонування закладів охорони здоров'я, управління ними, формування та реалізацію державної політики у цій сфері. Ресурсні гарантії включають систему економічних, інформаційних та інших засобів, які створюють ресурсну базу для реалізації відповідного права. При цьому, інституційні гарантії доцільно поділити на засоби забезпечення належного управління галуззю охорони здоров'я, контролю та відповідальності; ресурсні гарантії поділяються на інформаційні, економічні, кадрові та матеріально-технічні.

Відповідно до ст. 7 Основ законодавства України про охорону здоров'я держава згідно з Конституцією України [7] гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у сфері охорони здоров'я шляхом застосування системи гарантій. Зокрема, до останніх віднесено: 1) організаційні: створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я; організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я; 2) ресурсні: надання всім громадянам гарантованого рівня медичної допомоги в обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України; організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації; 3) інституційні: здійснення державного і можливості громадського контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я; встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у сфері охорони здоров'я [8].

Охарактеризуємо кожну групу конституційних гарантій забезпечення права особи на охорону здоров'я.

1. Правові гарантії. У Конституції України [7], Основах законодавства України про охорону здоров'я [8], законах України «Про психіатричну допомогу» [9], «Про екстрену медичну допомогу» [10] та ін. визначено основні елементи права особи на охорону здоров'я. Однак, по-при досить широку систему законодавчих актів, які регламентують різні сфери та аспекти права на охорону здоров'я, потребують урегулювання окремі питання щодо реалізації прав пацієнтів. На сьогодні розроблено декілька законопроектів у цій сфері [11], однак, вони потребують доопрацювання.

2. Інституційні гарантії. В Україні функціонує Міністерство охорони здоров'я України, яке відповідно до Положення про нього [12] наділено повноваженнями у сфері формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, а також здійснює управління відповідною сферою, покладаючись на систему управління охорони здоров'я.

До інших інституційних гарантій належать: парламентський контроль, який здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини [13]; прокурорський нагляд [14], конституційний контроль, який здійснюється Конституційним Судом України [15], застосування адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності до осіб, винних у порушенні прав на охорону здоров'я, а також розгляд звернень громадян (заяв, скарг) [16].

Зокрема, Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за: порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці (ст. 41); порушення санітарних норм (ст. 42); продаж лікарських засобів без рецепта у заборонених законодавством випадках (ст. 42-4); порушення обмежень, встановлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності (ст. 44-2) та ін. [17]. У свою чергу Кримінальним кодексом України визначені покарання за такі злочини: розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунонедефіциту людини чи іншої невиліковної

інфекційної хвороби (ст. 132); незаконна лікувальна діяльність (ст. 138); ненадання допомоги хворому медичним працівником (ст. 139); неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником (ст. 140); порушення прав пацієнта (ст. 141); незаконне проведення дослідів над людиною (ст. 142) тощо [18].

Отже, законодавством України передбачена досить розгалужена система адміністративних та кримінальних правопорушень у сфері охорони здоров'я. Проте, аналіз судової статистики [19; 20] показує, що заяви з приводу вчинення цих правопорушень надходять нечасто, а до суду доходить незначна їх частина. Наприклад, у першому кварталі 2017 р. надійшло дві заяви про порушення санітарних норм, а у суді була розглянута лише одна з них. За цей же період не надходило жодної заяви про порушення прав пацієнтів та інших злочинів у сфері охорони здоров'я.

Одним із видів дієвих гарантій забезпечення права особи на охорону здоров'я інституційного характеру могло бстати посилення ролі громадського контролю у цій сфері. З цього приводу необхідно погодитись з пропозицією С. О. Сошинського та О. М. Герус, які вказують на доцільність створення при закладі охорони здоров'я наглядової ради, основними завданнями якої можуть бути: допомога у визначенні стратегії розвитку лікувально-профілактичного закладу, бюджетне та перспективне планування; активне забезпечення його потреб у ресурсах тощо [21, с. 80].

3. Організаційні гарантії. Основною гарантією цієї групи є утворення розгалуженої мережі медичних закладів, які були б розташовані територіально таким чином, щоб забезпечити доступ до них всіх мешканців населених пунктів. У 2002 році Наказом Міністерства охорони здоров'я України було затверджено переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я [22]. Цим Наказом визначено такі види закладів охорони здоров'я: 1) лікувально-профілактичні, до яких належать лікарняні заклади (багатопрофільні, однопрофільні,

спеціалізовані та особливого типу), амбулаторно-поліклінічні заклади, заклади переливання крові, швидкої та екстреної медичної допомоги, санаторно-курортні заклади; 2) санаторно-профілактичні заклади; 3) фармацевтичні заклади.

З цього приводу необхідно зауважити, що медична реформа, яка триває у нашій державі, передбачає серед інших заходів, також і організаційні зміни з метою покращити доступ громадян до мережі закладів охорони здоров'я. Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» [23] передбачено утворення госпітальних округів, до яких мають входити не менше однієї багатопрофільної лікарні інтенсивного лікування першого та/або другого рівня та інші заклади охорони здоров'я. Зона обслуговування госпітально-го округу буде визначатися своєчасністю прибуття до багатопрофільних лікарень інтенсивного лікування, що не повинно перевищувати 60 хвилин, та повинна бути еквівалентна радіусу зони обслуговування 60 кілометрів за умови наявності доріг з твердим покриттям.

4. Ресурсні гарантії. До них, насамперед, належать економічні, матеріально-технічні, кадрові та інформаційні гарантії.

Економічні та матеріально-технічні гарантії передбачають належний рівень фінансування закладів охорони здоров'я, обладнання їх необхідними засобами, інструментами, лікарськими засобами, фінансування державних програм забезпечення населення ліками, протезами тощо.

Так, у Державному бюджеті України на 2017 р. передбачено збільшення загальних видатків Державного бюджету на охорону здоров'я у порівнянні з бюджетом 2016 року на 3,4 млрд грн., або на 6 відсотків. Причому, частка фінансування медицини у складі загальних видатків Державного бюджету складає 7,7 відсотка. У частині забезпечення громадян ліками, Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 р.» збільшив видатки на їх закупівлю на 2 млрд. грн. або на 50,6 відсотка [24].

Не менш важливе значення має забезпечення закладів охорони здоров'я професійними та компетентними працівниками,

що досягається спеціально організованою системою отримання відповідної освіти, проходження практики, підвищення кваліфікації тощо.

Отже, національним законодавством передбачено цілу систему гарантій забезпечення реалізації права особи на охорону здоров'я, проте, деякі з них показують недостатню ефективність, внаслідок чого реалізація права на охорону здоров'я (окрім елементів цього права) ускладнюється або стає неможливою.

Про це, зокрема, йдеться у Щорічному звіті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні за 2016 р. Зокрема, акцентовано увагу на тому, що найбільше надійшло звернень громадян зі скаргами про неможливість своєчасно отримати доступні медичні послуги, ліки та медичні засоби, право на безоплатність яких гарантовано законодавством [25, с. 386]. Основними причинами подібної ситуації, на думку Уповноваженого, є економічні проблеми (несвоєчасне або неповне фінансування закладів), а також відсутність дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів та за реалізацією відповідних державних програм.

З метою щонайшвидшого виправлення ситуації Уповноважений Верховної Ради України з прав людини розробив рекомендації щодо: збільшення видатків на закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення, необхідних для забезпечення профілактики і лікування хвороб, які є визначальними у формуванні загальної структури захворюваності та смертності населення України; нормативно-правового врегулювання питання відшкодування вартості лікарських засобів хворим для лікування вищезазначених хвороб тощо [25, с. 395-396].

Висновки і пропозиції. Основним критерієм класифікації конституційних гарантій реалізації права особи на охорону здоров'я є механізми забезпечення, які лежать в основі відповідних гарантій. За цим критерієм гарантії поділяються на чотири групи: правові, інституційні, організаційні та ресурсні. Кожна з цих груп гарантій відіграє важливе значення у забезпеченні

реалізації відповідних прав, тому тільки їх комплексне застосування може гарантувати реалізацію всіх прав особи у сфері охорони здоров'я.

Аналіз практики застосування різних груп гарантій показав, що громадяни України не досить активно захищають свої права у суді та неохоче звертаються до правоохоронних органів із заявами про порушення їх прав у сфері охорони здоров'я. При цьому найбільш дієвим виявився парламентський контроль, який здійснюється Уповноваженим з прав людини. До підвищення ефективності гарантій у досліджуваній сфері необхідне: зміцнення економічних гарантій; встановлення постійного контролю за реалізацією державних програм забезпечення ліками, протезами та іншими засобами; запровадження громадського контролю у цій сфері; підвищення інформаційної прозорості діяльності Міністерства охорони здоров'я України тощо.

Список використаної літератури:

1. Бліхар М. М. Конституційно-правові гарантії забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні / М. М. Бліхар // Теорія і практика конституціоналізму: український та зарубіжний досвід: матеріали першої науково-практичної конференції, 30 квітня 2015 року. – Львів, 2015. – С. 61–65.
2. Сопілко І. М. Питання класифікації гарантій прав і свобод людини і громадянина / І. М. Сопілко // Наукові статті кафедри цивільного права і процесу. – 2011. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://er.nau.edu.ua/handle/NAU/12320>.
3. Полянський Ю. Є. Гарантії конституційних прав і свобод людини в Україні: шляхи удосконалення / Ю. Є. Полянський // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – 2009. – Вип. 2(89). – С. 178-192.
4. Заворотченко Т. М. Конституційно-правові гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Заворотченко Тетяна Миколаївна. – К., 2002. – 222 с.
5. Шекера О. Г. Забезпечення прав людини у медичній галузі / О. Г. Шекера // Здоровье мужчины. – 2013. – № 2(45). – С. 22-24.
6. Романова А. А. Система забезпечення права людини на здоров'я: постанов-

- ка питання / А. А. Романова // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 16(3). – С. 1-6.
7. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
 8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
 9. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22.02.2000 № 1489-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1489-14>.
 10. Про екстрену медичну допомогу : Закон України від 05.07.2012 № 5081-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5081-17>.
 11. Про права пацієнтів : проект Закону від 01.03.2013 реєстр. № 2438. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45938.
 12. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/ms_statute.
 13. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
 14. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
 15. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2136-19/page>.
 16. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
 17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
 18. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
 19. Звіт про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності : Судова статистика за I півріччя 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/perche_pivricha_2017.
 20. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку кримінального судочинства : Судова статистика за I півріччя 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/perche_pivricha_2017.
 21. Сошинський С. О. Система громадського контролю в галузі охорони здоров'я: ризики та вигоди для професійної спільноти і пацієнтів / С. О. Сошинський, О. М. Герус // Наука і практика. – 2014. – № 1(2). – С. 76-81.
 22. Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.10.2002 № 385. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20021028_385.html.
 23. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 932. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF>.
 24. Показники фінансування охорони здоров'я в проекті Бюджету-2017 : Інформація Міністерства охорони здоров'я України від 27.09.2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://moz.gov.ua/ua/portal/pre_20160927_b.html.
 25. Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні : Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovid/Dopovid_2017.pdf.

Швець Ю. Ю. Класифікація конституційних гарантій права людини на охорону здоров'я

В статті освіщена проблема конституційних гарантій права людини на охорону здоров'я. Опреділено поняття і види гарантій обсяження реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина; охарактеризовані конституційні гарантії обсяження реалізації права людини на охорону здоров'я. Розроблена класифікація конституційних гарантій реалізації права людини на охорону здоров'я.

Ключові слова: конституційні гарантії; конституційні права; здравоохранення; класифікація.

Shvets Yu. Classification of constitutional guarantees of personal rights for health protection

The article deals with the problem of constitutional guarantees of the right of a person to health care. The concept and types of guarantees of ensuring the realization of constitutional rights and freedoms of man and citizen are determined; characterized constitutional guarantees for the implementation of the right of the person to health. The classification of constitutional guarantees of realization of the right of a person to health protection has been developed.

Key words: constitutional guarantees; constitutional rights; health care; classification.