

Constitutional right of person in health protection: retrospective review

Конституційне право особи на охорону здоров'я: ретроспективний огляд

Yurii Shvets

Key words:

health protection, constitutional-legal regulation, historical and legal development, evolution.

Ключові слова:

охорона здоров'я, конституційно-правове регулювання, історико-правовий розвиток, еволюція.

Вступ. У Конституції України закріплене право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Сьогодні його зміст включає широку систему можливостей визнаних та гарантованих на міжнародному та державному рівнях. Однак до того, як набути сучасного вираження та статусу, конституційне право на охорону здоров'я у своєму історичному розвитку пройшло декілька етапів, кожен з яких характеризувався певними особливостями.

При цьому загальноновизнаним є факт, що перспективні напрямки розвитку будь-якого суспільного явища завжди зумовлені історією його виникнення та становлення. У зв'язку із цим дослідження еволюційних процесів становлення та розвитку конституційного права на охорону здоров'я дозволить виявити історико-правові закономірності, що закладені та певним чином пояснюють його природу.

Стан дослідження. Деякі питання становлення та розвитку конституційного права на охорону здоров'я досліджували такі видатні науковці, як Ю.М. Бисага, Д.М. Белов, З.С. Гладун, Т.С. Грузева, М.М. Данканич, Г.В. Іншакова, В.Ф. Москаленко, М.М. Палінчак, Я.Ф. Радиш та ін. У той же час слід зазначити, що комплексні дослідження, присвячені ретроспективному огляду конституційного права особи на охорону здоров'я, майже відсутні, що зумовлює актуальність даної теми.

Виклад основного матеріалу. Конституційне право особи на охорону здоров'я формувалося під впливом внутрішньо-національних та міжнародних історичних процесів. Тому, визначаючи юридичну сутність даного права, не можна оминати увагою питання його історичного розвитку, що дозволить не тільки виявити певні закономірності в його становленні, але і визначити можливі перспективи подальшого розвитку.

Важливість збереження громадського здоров'я, на яке зверталася увага ще в давні часи, зумовила виникнення окремих елементів права на охорону здоров'я задовго до появи сучасних цивілізованих держав. Оскільки здоров'я мешканців певного середовища (поселення, міста) мало значення для збереження життєздатності всіх членів суспільства, впливало на продуктивність їх сумісної праці, здатність до продовження роду, обороноздатність та ін., відповідно, зацікавленість, у його збереженні мали не тільки самі члени суспільства, але і верховні правителі. Звичайно, в додержавний період та період появи перших держав охорона здоров'я носила безсистемний та неорганізований характер. Тому помилковим було б говорити про виникнення права на охорону здоров'я або щось побідного до нього саме в ці часи.

Насправді, поворотною точкою в історії охорони здоров'я, як зазначають деякі науковці, стало XVIII століття, коли було усвідомлено значення здоров'я для суспільства, зроблені зусилля для вирішення різних проблем охорони здоров'я. Однією з перших держав, для якої була характерною тенденція до формування так званого природного права на охорону здоров'я, стала Німеччина. Під впливом філософії освіченого абсолютизму було заявлено, що монарх несе відповідальність за захист здоров'я народу. Був розроблений план створення «медичної поліції», яка адміністративними заходами проводила певну політику у сфері охорони здоров'я. Термін «медична поліція» застосовувався до органу управління, метою якого було стежити за санітарними умовами та гігієною¹.

¹ Борисова-Жарова В.Г. Международно-правовые основы обеспечения права человека на здоровье: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2008. С. 17.

Незважаючи на те, що зародки сучасного права на охорону здоров'я з'явилися саме в Німеччині, на подальший розвиток даного права неабиякий вплив мала Франція. Зокрема, це пов'язано з тим, що формування права на охорону здоров'я відбувалося в нерозривному зв'язку зі становленням концепції природних прав, яка з'явилася саме в Європі, зокрема у Франції.

В.Ф. Москаленко та Т.С. Грузєва із цього приводу зауважують, що природу, генезис, характер та особливості формування соціальних прав краще розглядати з позицій так званих «трьох поколінь» прав людини. Права першого покоління, які першими отримали державне визнання та юридичну формалізацію, – це громадянські і політичні права. Це визнання вони отримали у Франції, в Декларації прав людини та громадянина (1789 р.)².

У свою чергу, виникнення права на охорону здоров'я видатні дослідники конституційного права Ю.М. Бисага, М.М. Палінчак та ін. пов'язують із періодом розвитку другого покоління прав людини (соціально-економічні та культурні права), пояснюючи це тим, що поглиблення особистих (громадянських) та розвиток соціально-економічних і культурних прав людини сформувалося в процесі боротьби народів за покращення свого економічного стану та культурного статусу. Потреба в міжнародних стандартах прав людини вперше далася взнаки ще наприкінці ХІХ ст., коли індустріальні країни почали приймати трудове законодавство³.

Отже, історико-правових першопричин, які зумовили формування та стрімкий розвиток права на охорону здоров'я, було декілька: по-перше, загальноєвропейські революційні рухи, які мали на меті загальнодержавне визнання природних прав людини; по-друге, стрімкий розвиток промисловості та виробництва, колективізація праці; по-третє, зростання кількості мешканців міст, що в певній мірі спровокувало появу деяких проблем у сфері збереження громадського здоров'я, для вирішення яких необхідно було вживати деякі, в тому числі правові, заходи.

На думку Я.Ф. Радиша, право на охорону здоров'я в Україні зародилось ще всередині ХІХ ст. у вигляді обов'язкового медичного страхування. Передумовою виникнення цієї форми страхування, як зазначає науковець, став період, коли в царській Росії 26 серпня 1866 р. у зв'язку з настанням епідемії холери було прийнято тимчасове положення, згідно з яким власники фабрик і заводів зобов'язувалися організувати для своїх робітників лікарні (із розрахунку 1 ліжко на 100 осіб), що започаткувало формування фабрично-заводської медицини, в тому числі в Україні. У 1903 р. прийнято ще один закон, згідно з яким роботодавець ніс відповідальність за заподіяну в разі нещасного випадку на виробництві шкоду⁴. Отже, на українських землях, які перебували в складі Російської Імперії та певним чином зазнавали впливу європейських тенденцій індустріалізації, поява медичного страхування як одного з перших елементів права на охорону здоров'я було цілком передбачуваним процесом. Держава переклала відповідальність за охорону здоров'я працівників на власників виробництва, які і повинні були гарантувати його збереження та відновлення в разі потреби.

Однак істотні зміни у визначенні права на охорону здоров'я відбулися після революції 1917 р. та появи Радянського Союзу (РСР). Хоча одна з перших конституцій Української РСР від 23 червня 1929 р.⁵ не містила жодних згадок про право на охорону здоров'я, але вже прийнята в 1937 р. Конституція Української РСР⁶ закріплювала право на матеріальне забезпечення в старості, а також – у разі хвороби і втрати працездатності (ст. 100), яке забезпечувалося широким розвитком соціального страхування робітників і службовців за рахунок держави, безплатною медичною допомогою трудящим, наданням у користування трудящим широкої сітки курортів. Тобто саме держава приймала на себе обов'язок щодо забезпечення медичної допомоги працівникам. Для реалізації державної політики в цій сфері було утворено Міністерство Української РСР з охорони здоров'я (ст. 48). Окремої статті, присвяченої праву на охорону здоров'я, в Конституції Української РСР 1937 р. не містилось, але, незважаючи на це, відбулись докорінні зміни у ви-

² Москаленко В.Ф. Регламентация права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах // Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення). Матеріали ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції (17-18.04.2008, м. Львів). С. 188.

³ Права людини / Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Белов Д.М., Данканич М.М. Ужгород: «Ліра», 2003. С. 11.

⁴ Державна політика усферіохорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я.Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша]. К.: НАДУ, 2013. Ч. 2. С. 13.

⁵ Конституція Української СРР від 23 червня 1929 р. № 143. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html/>

⁶ Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Історичний документ від 0.01.1937. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/001_001.

значені змісту цього права, яке, крім власне медичної допомоги, відтепер включало право на матеріальне забезпечення у зв'язку з втратою працездатності, санаторно-курортним лікуванням тощо. Проте необхідно відмітити, що таким правом користувалися лише ті громадяни, які мали статус «трудожущих», тобто право на охорону здоров'я не мало загально-громадського характеру.

Подальший розвиток права на охорону здоров'я був пов'язаний із міжнародними процесами, що мали місце наприкінці другої світової війни, зокрема формуванням Організації об'єднаних націй (ООН). Прийняті ООН та її спеціалізованими органами, серед яких на першому місці – Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), міжнародні документи закріплюють як одне з основних прав людини право на здорове життя, здоров'я і його відновлення, юридичний обов'язок держави піклуватися про здоров'я своїх громадян, а також забезпечити його охорону і матеріально-фінансове забезпечення хоча б на мінімальному рівні⁷.

У 1946 р. було прийнято Статут ВООЗ, до якого приєдналась і Українська РСР. У Статуті проголошувалось надання всім народам можливості користування всіма досягненнями медицини, психології та спорідненими з ними наук, що визнавалось необхідною умовою досягнення вищого рівня здоров'я. Також покладалась відповідальність на державну владу за здоров'я своїх народів, що передбачало прийняття відповідних заходів соціального характеру в галузі охорони здоров'я⁸.

Вже в 1969 році приймаються Основи законодавства СРСР та Союзних Республік про охорону здоров'я. У статті 3 Основ визначалось, що це право забезпечується безплатною кваліфікованою медичною допомогою, що подається державними закладами охорони здоров'я; розширенням мережі закладів для лікування і зміцнення здоров'я громадян; розвитком і вдосконаленням техніки безпеки і виробничої санітарії; проведенням широких профілактичних заходів; заходами щодо оздоровлення довкілля; особливим піклуванням про здоров'я підростаючого покоління, включаючи заборону дитячої праці, не пов'язаної з навчанням і трудовим вихованням; розгортанням наукових досліджень, спрямованих на попередження та зниження захворюваності, на забезпечення довголітнього активного життя громадян⁹. Отже, право на охорону здоров'я отримувало загальний характер, причому його зміст був чітко прописаний у законодавстві.

Перший український законодавчий акт, який регулював (хоча й дещо поверхово) права і обов'язки людини в цій сфері відносин, був прийнятий у 1971 р. – Закон Української РСР «Про охорону здоров'я»¹⁰. Проте, як зазначають деякі дослідники, він носив яскраво виражений декларативний характер, який побічно підтверджувався практично повною відсутністю практики його застосування. Досліджуючи ці питання, З.С. Гладун розшукував хоча б одне рішення будь-якого органу державної влади чи суду, в якому було б посилання на норми цього закону. Однак, як зазначає сам науковець, безрезультатно, незважаючи на те, що цей закон діяв 22 роки¹¹.

Що стосується задекларованого змісту права на охорону здоров'я, то стаття 3 Закону Української РСР «Про охорону здоров'я» майже повністю повторювала положення ст. 3 Основ законодавства СРСР та Союзних Республік про охорону здоров'я 1969 р., що також може свідчити переважно про декларативний характер цього закону.

Конституційне закріплення права на охорону здоров'я було здійснене в Конституції Української РСР 1978 р.¹², в якій стаття 40 була присвячена визначенню змісту цього права. Необхідно зауважити, що, аналізуючи положення цієї статті, можна дійти висновку, що вона також була повністю ідентичною до статті 3 Основ законодавства СРСР та Союзних Республік про охорону здоров'я 1969 р.

Новий період розвитку конституційного права на охорону здоров'я ознаменувався розпадом СРСР та державотворчими процесами, початок яких у 1991 р. поклато проголошення незалежності України.

⁷ Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): монографія. Тернопіль, «Економічна думка», 2005. С. 28.

⁸ Устав (Конституція) Всемирной организации здравоохранения: Международный документ от 22.07.1946. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_599.

⁹ Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и Союзных Республик о здравоохранении: Закон СССР от 19 декабря 1969 года. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15084.htm>.

¹⁰ Про охорону здоров'я: Закон УРСР від 15.07.1971 № 27-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T710027.html.

¹¹ Гладун З.С. Права людини у сфері охорони здоров'я. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2004. Випуск 40. С. 9.

¹² Конституція (Основний Закон) України: Закон від 20.04.1978 № 888-IX. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09>.

Усвідомлюючи особливу важливість галузі охорони здоров'я, Верховна Рада України одним із перших законодавчих актів (у 1992 р.) приймає Основи законодавства України про охорону здоров'я¹³. Даний Закон із рядом змін та доповнень залишається чинним і сьогодні.

Пізніше, в 1996 р. право на охорону здоров'я знаходить своє конституційне закріплення в ст. 46 Конституції України¹⁴. Визначення в Конституції України права особи на охорону здоров'я мало важливе значення для його подальшого розвитку, оскільки наділяло його такими характеристиками, як стабільність, визначеність та незмінюваність (недопущення звуження його змісту).

У 2002 році Конституційний Суд України надав офіційне тлумачення праву на безоплатне отримання медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я¹⁵, чим було підтверджено заборону вимагати з громадян оплати в будь-якій формі за надання медичної допомоги в державних та комунальних закладах.

У зв'язку із цим подальші зміни, які вносились до Основ законодавства України про охорону здоров'я, були спрямовані лише на розширення змісту означеного права. Зокрема, в 2007 р. право на охорону здоров'я було доповнено такими можливостями: отримання кваліфікованої медичної допомоги, включаючи вільний вибір лікаря, вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій і закладу охорони здоров'я; отримання достовірної та своєчасної інформації про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь тощо. А у 2012 році було визначено, що законами України можуть бути визначені й інші права громадян у сфері охорони здоров'я¹⁶, що фактично означає невичерпність даного права визначеними в законодавстві можливостями.

Отже, з набуттям Україною незалежності намітилась стійка тенденція до розширення змісту права на охорону здоров'я, визнання здоров'я людини загальнонаціональною цінністю та розподіл відповідальності за його збереження між державою, суспільством та кожним окремим громадянином. Водночас обов'язок щодо забезпечення реалізації конституційного права на охорону здоров'я в основі своїй покладається на державу.

Необхідно зазначити, що із часів набуття незалежності Україною було здійснено декілька реформ у сфері охорони здоров'я. Так, наприклад, у 2000 році Президент України своїм Указом затвердив Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України, в якій були заплановані такі державні заходи: поетапне збільшення державних асигнувань у сферу охорони здоров'я, їх ефективне використання; забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, переорієнтація охорони здоров'я на суттєве посилення заходів із попередження захворювань, запобігання інфекційним захворюванням, зниження ризиків для здоров'я людини, що пов'язані із забрудненням та шкідливим впливом факторів довкілля тощо¹⁷.

Однак ця та деякі інші реформи у сфері охорони здоров'я не мали належної ефективності, внаслідок чого виникла досить загрозлива ситуація, яка характеризується, передусім, суттєвим зниженням ефективності медичної допомоги, що позначилось на показниках смертності українського населення.

Новий етап реформування системи охорони здоров'я пов'язаний із підписанням Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС) та прийняттям зобов'язання щодо підвищення ефективності надання медичної допомоги. У рамках запланованої реформи Кабінет Міністрів України ухвалив у 2016 р. Концепцію розвитку системи громадського здоров'я¹⁸, Концепцію реформи фінансування сис-

¹³ Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

¹⁴ Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

¹⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу): Рішення Конституційного Суду України від 29.05.2002 № 10-рп/2002. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02/paran54#n54>.

¹⁶ Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

¹⁷ Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України: Указ, Президента України від 07.12.2000 № 1313/2000. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>.

¹⁸ Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1002-п. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>.

теми охорони здоров'я¹⁹ та ін. Однак деякі положення медичної реформи видаються дещо спірними (зокрема, щодо нового порядку фінансування оплати медичної допомоги тощо), оскільки певним чином суперечать конституційним засадам права на охорону здоров'я. Тому такі положення потребують певного уточнення та перегляду.

Таким чином, на підставі проведеного в даній статті аналізу можна зробити висновок, що у своєму розвитку право на охорону здоров'я пройшло декілька історичних періодів: 1) перше організаційне оформлення (XIX ст.), яке мало місце у зв'язку з індустріалізацією суспільного виробництва та було пов'язане із запровадженням медичного страхування, покладенням обов'язку за збереження громадського здоров'я на власників виробництва; 2) радянська доба (1922–1991 рр.) – в цей період дане право знайшло своє конституційне закріплення, приймаються перші закони в цій сфері, однак деякі науковці підкреслюють здебільшого декларативний характер даних законодавчих актів; 3) після набуття Україною незалежності (1991–2014 рр.) – конституційне закріплення та розширення змісту даного права, наділення його такими характеристиками, як стабільність, безумовність та гарантованість; 4) із підписанням Угоди про асоціацію України з ЄС (з 2014 р.) – початок провадження реформ у сфері охорони здоров'я, пов'язаних, передусім, із підвищенням ефективності медичної допомоги, зміною концепції фінансування сфери охорони здоров'я тощо. Перспективами подальшого розвитку конституційного права на охорону здоров'я має стати підвищення обсягів державного фінансування, модернізація матеріально-технічної бази медичних установ, посилення профілактичної спрямованості охорони здоров'я тощо.

Анотація

Стаття присвячена дослідженню еволюції конституційно-правового регулювання права особи на охорону здоров'я. Характеризуються основні історичні етапи та умови розвитку та становлення права особи на охорону здоров'я, виявляються особливості кожного етапу; визначаються тенденції подальшого розвитку права особи на охорону здоров'я.

Summary

The article is devoted to the study of the evolution of the constitutional and legal regulation of the person's right to health. Characterized by the main historical stages and conditions of development and formation of the right of a person to health, features of each stage are revealed; the tendencies of further development of the right of the person to health protection are determined.

Використана література:

1. Борисова-Жарова В. Г. Международно-правовые основы обеспечения права человека на здоровье: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2008. 185 с.
2. Москаленко В.Ф. Регламентация права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах // Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення). Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (17–18.04.2008, м. Львів). С. 186–201.
3. Права людини / Бисага Ю.М., Палінчак М.М., Белов Д.М., Данканич М.М. Ужгород: «Ліра», 2003. 164 с.
4. Державна політика усфєріохорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я.Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М.М. Білінської, проф. Я.Ф. Радиша]. К.: НАДУ, 2013. Ч. 2. 484 с.
5. Конституція Української СРР від 23 червня 1929 р. № 143. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html/>.
6. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Історичний документ від 0.01.1937. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/001_001.

¹⁹ Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1013-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>.

7. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): монографія. Тернопіль: «Економічна думка», 2005. 460 с.
8. Устав (Конституція) Всемирной организации здравоохранения: Международный документ от 22.07.1946. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_599.
9. Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и Союзных Республик о здравоохранении: Закон СССР от 19 декабря 1969 года. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15084.htm>.
10. Про охорону здоров'я: Закон УРСР від 15.07.1971 № 27-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T710027.html.
11. Гладун З.С. Права людини у сфері охорони здоров'я. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2004. Випуск 40. С. 9–10.
12. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
13. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу): Рішення Конституційного Суду України від 29.05.2002 № 10-рп/2002. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02/para54#n54>.
15. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України: Указ, Президента України від 07.12.2000 № 1313/2000. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>.
16. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1002-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>.
17. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1013-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>.

Yurii Shvets,

*Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
Doctoral Student at Department of Constitutional Law and Comparative Legislature
Faculty of Law
Uzhhorod National University*