

*Цвігун Д. П.,**кандидат юридичних наук, доцент, заслужений працівник освіти України,**доцент кафедри права**Вінницького інституту**ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ КОРОНОВІРУСНОЇ ІНФЕКЦІЇ

Анотація. У статті проведено аналіз змін, що відбулись у системі адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я населення під час пандемії коронавірусної інфекції, які насамперед впливають на реальні умови медичного забезпечення громадян України.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в умовах побудови демократичної правової української держави відіграє значну роль, оскільки сприяє налагодженню конструктивних відносин між центром і регіонами, організовує здорове та продуктивне для населення соціальне життя, сприяє формуванню високої громадської позиції мешканців країни, які відчувають постійну увагу до себе з боку державної влади.

Встановлено, що в період пандемії коронавірусної інфекції адміністративно-правове регулювання сфери охорони здоров'я набуває особливої актуальності.

Визначено, що адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я варто розуміти як комплекс заходів щодо планування, організації, проведення й оцінки всіх численних і взаємозалежних заходів системи. Вони необхідні для втілення політики у стратегію, а стратегій у план дій, у якому зазначаються конкретні заходи для ефективного здійснення програм охорони здоров'я в межах інфраструктури системи охорони здоров'я.

Встановлено, що суб'єктами адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я в період пандемії коронавірусної інфекції є найвищі державні органи – Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів України (є органом виконавчої влади загальної компетенції), а також центральні органи виконавчої влади, серед яких спеціально уповноваженим органом у цій сфері є Міністерство охорони здоров'я України.

Обґрунтовано, що особливість системи адміністративного регулювання сфери охорони здоров'я в період пандемії коронавірусної інфекції полягає в тому, що на його найнижчому рівні – районному – немає окремого органу виконавчої влади, а його завдання і повноваження покладені на головного лікаря центральної районної лікарні.

Визначено, що важливим елементом адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я є створення відповідних нормативно-правових актів і удосконалення вже чинних документів. У випадку з пандемією коронавірусної інфекції вчасне реагування органів державної влади набуває великого значення.

Розглянуто нормативно-правове регулювання як сукупність взаємопов'язаних блоків нормативних актів різної юридичної чинності, а саме конституційного, законодавчого, підзаконного. Детерміновано зміни та доповнення до нормативно-правових актів різного рівня та чинності, проаналізовані основні аспекти.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, пандемія, коронавірусна інфекція, суб'єкт регулювання.

Постановка проблеми. Особливо важливою сферою суспільного життя є охорона здоров'я населення, що, у свою чергу, слугує внутрішньою функцією та частиною соціальної політики держави. Відповідно до ст. 3 та 49 Конституції України права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави [1]. У результаті проведеного аналізу стану охорони здоров'я населення в Україні можна говорити про зниження якісних показників. Неодноразово незадовільний стан охорони здоров'я населення знайшов своє підтвердження під час пандемії коронавірусної інфекції, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Причиною такого стану сфери охорони здоров'я стали складна економічна та політична ситуація в державі та вкрай недостатнє фінансування сфери охорони здоров'я.

Актуальність дослідження зумовлена нагальною необхідністю аналізу змін, що відбулись у системі адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я населення під час пандемії коронавірусної інфекції, які насамперед впливають на реальні умови медичного забезпечення громадян України.

Правові й організаційні основи забезпечення охорони здоров'я в Україні є малослідженими в юридичній науці. Питанням адміністративно-правового забезпечення у сфері охорони здоров'я присвячені праці В.Б. Авер'янова, Т.Д. Бахтеєва, М.М. Білинської, Н.Б. Болотіної, Л.С. Григоровича, М.К. Золотарьової, С.О. Козуліної, Н.П. Кризиної, В.П. Петкова, Я.Ф. Радиша, І.Я. Сенюти, О.П. Синявської, З.С. Скалецької, В.Д. Чернадчука й інших. Проте ситуація, що склалась нині в Україні, а саме пандемія коронавірусної інфекції, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, уведення карантину, актуалізує необхідність дослідження адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я.

Мета статті – зробити аналіз стану адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я в умовах пандемії коронавірусної інфекції, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Виклад основного матеріалу дослідження. Єдиного тлумачення поняття «адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я» не вироблено дотепер. Ґрунтовним вважається тлумачення цього поняття Всесвітньою організацією охорони здоров'я. За її визначенням, адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я варто розуміти як комплекс заходів щодо планування, організації, проведення

й оцінки всіх численних і взаємозалежних заходів системи. Вони необхідні для втілення політики у стратегію, а стратегія у план дій, у якому зазначаються конкретні заходи для ефективного здійснення програм охорони здоров'я в межах інфраструктури системи охорони здоров'я [2].

У результаті проведеного детального аналізу наукових доробків учених щодо питання визначення поняття адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я як висновку можна виділити твердження, що адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я розуміється як діяльність органів виконавчої влади держави щодо організації й регулювання всіма складовими частинами системи охорони здоров'я для задоволення потреб громадян України у збереженні та зміцненні здоров'я [3].

Суб'єктами адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я в період пандемії коронавірусної інфекції є найвищі державні органи – Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів України (є органом виконавчої влади загальної компетенції), а також центральні органи виконавчої влади, серед яких спеціально уповноваженим органом у цій сфері є Міністерство охорони здоров'я України.

Метою діяльності системи Кабінету Міністрів України як органу виконавчої влади загальної компетенції є забезпечення здійснення у країні належного адміністративно-правового регулювання в усіх сферах, галузях і комплексах, тобто забезпечення керованості суспільним і державним життям у країні.

Особливість системи адміністративного регулювання сфери охорони здоров'я в період пандемії коронавірусної інфекції полягає в тому, що на його найнижчому рівні – районному – немає окремого органу виконавчої влади, а його завдання і повноваження покладені на головного лікаря центральної районної лікарні.

Складність адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я в період пандемії коронавірусної інфекції визначається особливостями цієї сфери суспільного життя. Такими особливостями варто визначити велику соціально-економічну значущість, велику кількість об'єктів адміністративно-правового регулювання та різний характер їхньої діяльності, фахові та кваліфікаційні особливості управлінського персоналу галузевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування тощо. Такі особливості сприяють формуванню спеціальних (галузевих) органів виконавчої влади, здійсненню ними в цій галузі регулювання сферою охорони здоров'я.

Важливим елементом адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я є створення відповідних нормативно-правових актів та удосконалення вже чинних документів, адже зміни, що постійно відбуваються в будь-якому суспільстві та зумовлені його об'єктивним розвитком, вимагають вчасного реагування органів державної влади на впровадження чинної в державі системи законів і підзаконних нормативно-правових актів. У випадку з пандемією коронавірусної інфекції вчасне реагування органів державної влади набуває великого значення.

Слушною є думка М.К. Золотарьової, яка розглядала нормативно-правове регулювання як сукупність взаємопов'язаних блоків нормативних актів різної юридичної чинності:

- 1) конституційного;
- 2) законодавчого;
- 3) підзаконного.

Основи законодавства визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини в цій галузі з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності й довголітнього активного життя громадян, усунення чинників, що шкідливо впливають на їхнє здоров'я, запобігання і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості.

Підґрунтям для формування першого блока є положення Конституції України, що мають найвищу юридичну силу [4, с. 12].

Основний закон держави закріплює право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, визначає, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Своїм обов'язком держава закріплює створення умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, уточнює, що в державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно, існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена [1]. Ці твердження набувають особливої актуальності в умовах пандемії коронавірусної інфекції.

З поширенням коронавірусної інфекції з метою підвищення спроможності системи охорони здоров'я України протидіяти поширенню коронавірусної хвороби Верховною Радою України були внесені зміни до деяких законодавчих актів України [5].

До Основ законодавства України про охорону здоров'я [6], які є базовим законодавчим актом, який визначив, відповідно до європейських стандартів щодо розвитку системи охорони здоров'я та захисту прав людини, основні принципи державної політики у сфері охорони здоров'я, внесено доповнення щодо залучення до виконання заходів, пов'язаних із протидією поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), у закладах охорони здоров'я й інших закладах, установах, пунктах, організаціях, які здійснюють відповідну діяльність, на волонтерських засадах лікарів-інтернів, а також лікарів-спеціалістів без вимог щодо атестації на присвоєння чи підтвердження кваліфікаційної категорії в порядку та з урахуванням обмежень щодо такого залучення, які встановлюються рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

До Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [7] були внесені доповнення щодо епідеміологічного пошуку випадків зараження коронавірусною хворобою (COVID-19) шляхом тестування, де визначаються перелік осіб, які повинні пройти тестування в разі контакту з особами, хворими на коронавірусну хворобу, та тих, для кого обов'язковим є регулярне тестування.

У свою чергу, були внесені доповнення до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [8], у якому для осіб, які перебувають у закладах охорони здоров'я, а також на самоізоляції під медичним наглядом у зв'язку із проведенням заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), а також локалізацію та ліквідацію її спалахів та епідемій, передбачається допомога з тимчасової непрацездатності в розмірі 50% середньої заробітної плати (доходу) незалежно від страхового стажу, за винятком медичних працівників, яким допо-

мога з тимчасової непрацездатності в такому разі виплачується в розмірі 100% середньої заробітної плати (доходу) незалежно від страхового стажу.

Важливим етапом адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я в умовах пандемії коронавірусної інфекції стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою підвищення спроможності системи охорони здоров'я України протидіяти поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», яким було встановлено обов'язання для Кабінету Міністрів України щодо організації процесу розроблення порядку визначення закладів охорони здоров'я, призначених для госпіталізації осіб, хворих на коронавірусну хворобу (COVID-19), які належать до першої, другої та третьої хвиль, а також тимчасових закладів охорони здоров'я (спеціалізованих шпиталів), черговість заповнення таких закладів хворими на коронавірусну хворобу (COVID-19), процесу розроблення інструкції з навчання медичного й іншого персоналу, залученого до боротьби з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), щодо запобіжних заходів, спрямованих на запобігання інфікуванню, процесу забезпечення регулярного оновлення та узгодження Міністерством охорони здоров'я України алгоритму тестування осіб на COVID-19 тощо.

Одним з основних заходів адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я в умовах пандемії коронавірусної інфекції стало ухвалення постанови Кабінету Міністрів України № 641 від 22 липня 2020 р., відповідно до якої було встановлено карантин та запроваджено посилені протиепідемічні заходи на території зі значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 [9].

На підзаконному рівні суб'єктом адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я в пандемію коронавірусної інфекції стало Міністерство охорони здоров'я. Згідно з положенням «Про Міністерство охорони здоров'я України», цей орган є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням у сфері розвитку медичних послуг, упровадження електронної системи охорони здоров'я, у сфері технічного регулювання медичних виробів, у сфері забезпечення населення якісними, ефективними та безпечними лікарськими засобами, створення, виробництва й інших сферах.

Безпосереднім проявом адміністративно-правового регулювання Міністерства охорони здоров'я як суб'єкта адміністративно-правового регулювання є накази цього центрального органу виконавчої влади.

Так, важливим результатом діяльності Міністерства охорони здоров'я стало внесення змін до Стандартів медичної допомоги «Коронавірусна хвороба (COVID-19)» [10], де вказані основні аспекти організації протиепідемічних заходів та медичної допомоги в осередку інфікування SARS-CoV-2, первинної медичної й амбулаторно-поліклінічної допомоги пацієнтам з підозрою на COVID-19, стаціонарного лікування пацієнтів із COVID-19. Додатками до внесених змін до Стандартів медичної допомоги «Коронавірусна хвороба (COVID-19)» стали Клінічний маршрут пацієнта, який відповідає визначенню випадку

COVID-19, визначення випадку захворювання на COVID-19, відбір, зберігання та транспортування зразків матеріалів для тестування на SARS-CoV-2, виявлення та моніторинг контактних осіб тощо.

Як висновок щодо зазначених змін у законодавстві України у зв'язку з поширенням коронавірусної інфекції варто зазначити, що основою розбудови правової сфери України з питань охорони здоров'я є вдосконалення чинного законодавства, узгодження його із сучасними реаліями, а також міжнародними стандартами та принципами міжнародного права.

Висновки. У підсумку доходимо висновку, що адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в умовах побудови демократичної правової української держави відіграє значну роль, оскільки сприяє налагодженню конструктивних відносин між центром і регіонами, організовує здорове та продуктивне для населення соціальне життя, сприяє формуванню високої громадської позиції мешканців країни, які відчують постійну увагу до себе з боку державної влади.

Визначено, що в період пандемії коронавірусної інфекції адміністративно-правове регулювання сфери охорони здоров'я набуває особливої актуальності.

Встановлено, що суб'єктами адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я в період пандемії коронавірусної інфекції є найвищі державні органи – Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів України (є органом виконавчої влади загальної компетенції), а також центральні органи виконавчої влади, серед яких спеціально уповноваженим органом у цій сфері є Міністерство охорони здоров'я України.

Проаналізовано, що важливим елементом адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я є створення відповідних нормативно-правових актів і удосконалення вже чинних документів, адже зміни, що постійно відбуваються в будь-якому суспільстві і зумовлені його об'єктивним розвитком, вимагають вчасного реагування органів державної влади на впорядкування чинної в державі системи законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Встановлено, що нормативно-правове регулювання варто розглядати як сукупність взаємопов'язаних блоків нормативних актів різної юридичної чинності, а саме конституційного, законодавчого, підзаконного. Розглянуті зміни та доповнення до нормативно-правових актів різного рівня та чинності, проаналізовані основні аспекти.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
2. Всесвітня організація охорони здоров'я. 2021. URL: <https://www.unbrussels.org/world-health-organization-who/> (дата звернення: 01.03.2021).
3. Воробйов В.В. Адміністративно-правове регулювання сфери охорони здоров'я : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 218 с.
4. Золотарьова М.К. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2009. 20 с.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою підвищення спроможності системи охорони здоров'я України протидіяти поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 7 травня 2020 р. № 587–ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/587-20#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

6. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801–XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
7. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1645–III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
8. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105–XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14> (дата звернення: 01.03.2021).
9. Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/641-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
10. Про внесення змін до Стандартів медичної допомоги «Коронавірусна хвороба (COVID-19)» : наказ Міністерства охорони здоров'я від 17 вересня 2020 р. № 2122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2122282-20#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

Tsvigun D. On the issue of administrative and legal regulation of health care in the context of a coronary virus pandemic

Summary. The article analyzes the changes that have occurred in the system of administrative and legal regulation of public health during the pandemic of coronavirus infection, which primarily affect the real conditions of medical care of citizens of Ukraine.

It is determined that the administrative and legal regulation of public health in a democratic Ukrainian state plays a significant role, as it contributes to the establishment of constructive relations between the center and the regions, organizes healthy and productive social life, promotes the formation of a high public position. who feel constant attention to themselves from the state authorities.

It has been established that in the period of a coronavirus infection pandemic, the administrative and legal regulation of health care becomes especially important.

It is determined that administrative and legal regulation in the field of health care should be understood as a set of measures for planning, organizing, conducting and evaluating all numerous and interdependent measures of the system. They are needed to translate policy into strategy, and strategy into action plan, which sets out specific measures for the effective implementation of health programs within the infrastructure of the health system.

It is established that the subjects of administrative and legal regulation of health care during the coronavirus infection pandemic are the highest state bodies – the Verkhovna Rada, the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine (is the executive body of general competence), as well as central executive bodies, among which is a specially authorized body in this area is the Ministry of Health of Ukraine.

It is substantiated that the peculiarity of the system of administrative regulation of health care during the pandemic of coronavirus infection is that at its lowest level – the district – there is no separate executive body, and its tasks and powers are assigned to the chief physician of the central district hospital.

It is determined that an important element of administrative and legal regulation of health care is the creation of relevant regulations and improvement of existing documents. In the case of a coronavirus pandemic, the timely response of public authorities is of great importance.

The normative-legal regulation is considered as a set of interconnected blocks of normative acts of different legal force, namely constitutional, legislative, by-law. Changes and additions to normative-legal acts of different level and validity are determined, the main aspects are analyzed.

Key words: administrative and legal regulation, pandemic, coronavirus infection, subject of regulation.