УДК 351.773:316.344.6-056.26](477)(043.3)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.9

КОЖУРА Л.О.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО ВРЕГУЛЬОВУЮТЬ ПИТАННЯ ПРАВА ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

GENERAL CHARACTERISTICS OF BYLAWS REGULATING THE RIGHT OF PERSONS WITH DISABILITIES TO HEALTH CARE

У науковій статті здійснено загальну характеристику підзаконних нормативно-правових актів, що врегульовують питання права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я.

Визначено, що чинна система нормативно-правових актів, що врегульовує відносини, що виникають під час реалізації особами з інвалідністю свого права на охорону здоров'я, має розгалужений характер, а самі нормативно-правові акти не позбавлені прогалин і колізій щодо розв'язання питань, пов'язаних із реалізацією права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Головним недоліком, на нашу думку, є часткова невідповідність норм національного законодавства принципам забезпечення права на охорону осіб з інвалідністю, які задекларовані в міжнародних актах, зокрема Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, яку Україна ратифікувала у 2006 році. Слід зазначити, що натепер триває процес адаптації національного законодавства, а реформаційні зміни, які відбуваються нині в Україні, прямим чином торкаються і питання забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Аргументовано необхідність внесення таких змін до Указу Президента України «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю»: «доступність, що передбачає мінімальну втрату часу для її отримання, а також можливість кожного громадянина, в тому числі й особи з інвалідністю, на рівні з іншими особами рівного доступу до медичних установ із метою отримання медичної допомоги»; «суб'єкт отримання першої медичної допомоги», під яким пропонуємо розуміти фізичну особу, яка звернулася до суб'єкта – надавача первинної медичної допомоги з метою отримання медичної допомоги та / або якій надається така допомога»; «визначаючи обсяги практики, варто враховувати специфіку й особливості суб'єкта отримання першої медичної допомоги й, відповідно, зважати на них під час вираховування кількісних показників навантаження на сімейного лікаря, лікаря-терапевта, лікаря-педіатра».

Запропоновані відповідні зміни до Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги».

Загальний аналіз виконання Указу Президента України від 3 грудня 2015 року № 678 дає підстави стверджувати про безвідповідальність окремих органів влади до реалізації закріплених у ньому законодавчих приписів, які чітко вказують, що потрібно зробити, й не потребують визначення ймовірних шляхів розв'язання тієї чи іншої проблеми.

Ключові слова: *право, соціальний захист населення, особи з інвалідністю, охорона здоров'я, права й свободи особи.*

This scientific article provides a general description of bylaws governing the right of persons with disabilities to health care.

It is determined that the existing system of normative-legal acts, which regulates the relations arising during the realization of the right to health care for persons with disabilities, is branched, and the normative-legal acts themselves are not deprived of

© КОЖУРА Л.О. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії права (Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана)

gaps and conflicts in resolving issues related to realization of the right to health care for persons with disabilities.

The main shortcoming, in our opinion, is the partial inconsistency of national legislation with the principles of ensuring the right to protection of persons with disabilities, which are declared in international instruments, in particular, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by Ukraine in 2006. It should be noted that today, the process of adaptation of national legislation is underway, and the reform changes that are taking place in Ukraine today directly affect the issue of ensuring the right to health care for persons with disabilities.

The need to make the following changes to the Decree of the President of Ukraine "On intensifying work to ensure the rights of people with disabilities" was argued: "other persons of equal access to medical institutions for the purpose of receiving medical care"; "Subject of receiving PMD" by which we propose to mean a natural person who applied to the subject of primary care for the purpose of receiving medical care and / or to whom such care is provided"; "Determining the scope of practice should take into account the specifics and characteristics of the subject of PMD and accordingly take them into account when calculating the quantitative indicators of the load on the family doctor, physician, paediatrician".

Relevant amendments to the Order of the Ministry of Health of Ukraine "On approval of the Procedure for providing primary health care" are proposed.

The general analysis of the implementation of the Decree of the President of Ukraine of December 3, 2015 № 678 gives grounds to assert the irresponsibility of certain authorities to implement the legislative provisions enshrined in it, which clearly indicate what needs to be done and do not need to identify possible solutions.

Key words*: law, social protection, persons with disabilities, health care, rights and freedoms of the person.*

Вступ. Основними завданнями законодавства України з питань реабілітації осіб з інвалідністю є: створення умов для усунення обмежень життєдіяльності осіб з інвалідністю, відновлення та компенсації їх порушених або втрачених здатностей до побутової, професійної, суспільної діяльності тощо. Широке коло зазначених завдань урегульовано системою підзаконних нормативно-правових актів. Однак на підставі їх детального аналізу ми визначили неурегульовані питання, а також акцентуємо на наявних правових прогалинах.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення загальної характеристики підзаконних нормативно-правових актів, що урегульовують питання права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я.

Результати дослідження. *Указом Президента України від 3 грудня 2015 року № 678* визначено пріоритетні напрями діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в напрямі забезпечення прав осіб з інвалідністю у сферах реабілітації, охорони здоров'я, освіти, фізичної культури й спорту, будівництва й транспортних сферах.

Є певні досягнення у виконанні зазначеного акту. Зокрема, прийняття Закону України № 1490-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про права осіб з інвалідністю і факультативного протоколу до неї», активізація роботи Національного агентства України з питань державної служби й Національної академії державного управління при Президентові України щодо підвищення рівня обізнаності посадових і службових осіб органів влади стосовно змісту Конвенції про права осіб з інвалідністю та національного законодавства в цій сфері.

Однак загальний аналіз виконання акту дає підстави стверджувати про безвідповідальність окремих органів влади до реалізації закріплених у ньому законодавчих приписів, які чітко вказують, що потрібно зробити, й не потребують визначення ймовірних шляхів розв'язання тієї чи іншої проблеми.

Нерозв'язаними залишаються в тому числі питання:

– посилення відповідальності за порушення прав і законних інтересів осіб з інвалідністю;

– забезпечення відшкодування витрат, пов'язаних із тимчасовим проживанням внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю в санаторіях, і надання таким особам житла, тим більше доступного;

– необхідність чіткої регламентації механізму забезпечення окремих категорій осіб з інвалідністю медичним патронажем за місцем проживання тощо.

Указом Президента України «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю» № 553 від 13 грудня 2016 року Кабінету Міністрів України протягом 2017 року було доручено підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроєкти щодо: можливості забезпечення медичним обслуговуванням у військових медичних закладах демобілізованих учасників антитерористичної операції, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції в період її проведення; надання права взяття на соціальний квартирний облік осіб з інвалідністю з-поміж внутрішньо переміщених осіб за місцем їх проживання; компенсації особам з інвалідністю витрат на придбання виробів медичного призначення або відшкодування (в разі безоплатного надання виробів медичного призначення особам з інвалідністю) виробникам / постачальникам таких виробів вартості цих виробів [1].

Утім слід відзначити, що окремі вказівки щодо прийняття законопроєктів були реалізовані лише у 2018 році. Маємо на увазі Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» щодо умов забезпечення соціальним житлом внутрішньо переміщених осіб», яким визначено, що соціальний квартирний облік здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування за місцем проживання громадян (для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які досягли 16 років, осіб з-поміж дітей-сиріт в дітей, позбавлених батьківського піклування, – за місцем походження або проживання дітей такої категорії до встановлення опіки, піклування, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; для внутрішньо переміщених осіб – за місцем перебування на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб), які мають право на отримання квартир, садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення після набуття ними повної цивільної дієздатності відповідно до закону [2].

Паралельно відзначимо, що порядок забезпечення технічними й іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення та виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні засоби реабілітації; перелік технічних та інших засобів реабілітації, якими забезпечуються особи з інвалідністю, діти з інвалідністю та інші окремі категорії населення; перелік технічних засобів реабілітації для осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення, за які може виплачуватися грошова компенсація їхньої вартості, затверджений *постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення і виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні засоби реабілітації, переліків таких засобів» від 5 квітня 2012 року № 321* [3].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року» задекларовано, що реалізації прав і задоволення потреб осіб з інвалідністю повинно здійснюватися нарівні з іншими громадянами для поліпшення умов їх життєдіяльності згідно з Конвенцією про права інвалідів. Таким чином, актом реалізовано принцип рівності й недискримінації залежно від ознаки інвалідності.

Проблему передбачається розв'язати шляхом: підвищення рівня поінформованості населення про особливі потреби інвалідів, формування поваги до їх прав, особистості й гідності, популяризації положень Конвенції, зокрема проведення інформаційних кампаній; приведення національного законодавства у відповідність з Конвенцією про права осіб з інвалідністю (далі – Конвенція); забезпечення доступу інвалідів до об'єктів громадського й цивільного призначення, доброустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням їх індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, туризму, фізичної культури й спорту [4].

Разом із тим слід відзначити, що в нормах міжнародного законодавства й у нормах національного законодавства визначено, що вживання поняття «інвалід» порушує особисті права осіб з обмеженими можливостями, й Україна взяла на себе зобов'язання вживати поняття не «інвалід», а особа з інвалідністю, як це заведено в країнах Європейського Союзу. Саме тому вважаємо, що вживання в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової

програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» поняття «інвалід» є порушенням прав осіб з інвалідністю та пропонуємо замінити в тексті постанови слово «інвалід» у всіх відмінках на «особа з інвалідністю».

Органи соціального захисту населення забезпечують відповідно до цього Порядку безоплатними путівками до санаторно-курортних закладів згідно з медичними рекомендаціями в порядку черговості: осіб з інвалідністю всіх категорій коштами, передбаченими Мінсоцполітики; осіб з інвалідністю та осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, в санаторіях, що належать до сфери управління Мінсоцполітики, – коштами державного бюджету [5].

Водночас осіб з інвалідністю, які навчаються за очною (денною) формою навчання в закладах освіти, путівками забезпечують органи соціального захисту населення відповідно до цього Порядку. Осіб, інвалідність яких пов'язана з нещасним випадком на виробництві або професійним захворюванням, забезпечує путівками Фонд соціального страхування на підставі висновку медико-соціальної експертної комісії про необхідність лікування за прямими наслідками виробничої травми чи професійного захворювання [6; 5].

Органи охорони здоров'я забезпечують путівками ветеранів війни на лікування в госпіталях, а також санаторно-курортними путівками – осіб з інвалідністю, ветеранів війни із захворюванням на туберкульоз і дітей з інвалідністю до досягнення 18-річного віку (згідно з медичними показаннями за наявності відповідних профільних санаторно-курортних бюджетних закладів).

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах» [7] визначено перелік платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах, в тому числі щодо осіб з інвалідністю передбачені платні такі особливі послуги: протезування; медична допомога хворим удома; надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги методом трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів відповідно до визначеного Міністерством охорони здоров'я переліку послуг. Утім слід відзначити, що, якщо особа з інвалідністю отримує лише соціальну допомогу від держави, то в більшості випадків вона не може дозволити собі замовлення та отримання платних послуг.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків» від 27 грудня 2017 року № 1008-р. було доручено міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади забезпечити виконання зазначеного плану заходів коштами державного й місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються на відповідний рік, благодійних фондів, міжнародної технічної та фінансової допомоги й інших джерел, не заборонених законодавством [8]. Тоді як Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23 травня 2018 року № 981 «Про затвердження перекладу Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків» [9] було затверджено офіційний переклад Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності й здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності й здоров'я дітей і підлітків.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання створення системи надання послуги раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя» від 22 травня 2019 року № 350-р було затверджено перелік заходів, обов'язкових для виконання Міністерством охорони здоров'я, Міністерством освіти і науки, Міністерством інформаційної політики, Державним комітетом телебачення і радіомовлення, Вінницькою, Дніпропетровською, Донецькою, Закарпатською, Запорізькою, Кіровоградською, Луганською, Львівською, Одеською та Харківською обласними державними адміністраціями з метою надання послуг раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя [10].

Окрему увагу хотілося б звернути на положення *Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги»,* які визначають завдання, конкретизують зміст і встановлюють вимоги щодо організації та забезпечення надання первинної медичної допомоги (далі – ПМД) в Україні [11]. Утім, на нашу думку, положення наказу не забезпечують виконання норми абз. 2 п. 5 Указу Президента України «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю» в частині визначення механізму забезпечення осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю з важкими формами інвалідності, які згідно з

медичним висновком потребують постійного стороннього догляду, медичним патронажем (повсякденною допомогою) за місцем проживання (вдома) з таких підстав [12].

Таким наказом визначено, що організація та надання послуг із ПМД ґрунтується на принципах, в тому числі недискримінації, що полягає в наданні послуг із ПМД, якість якої не відрізняється залежно від стану здоров'я та інших дискримінаційних ознак, а також принципу доступності, що передбачає мінімальну втрату часу для її отримання.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, ми дійшли таких висновків. По-перше, принцип доступності – це не лише мінімальна втрата часу для її отримання, але й можливість кожного громадянина, в тому числі й особи з інвалідністю, на рівні з іншими особами доступу до медичних, інформаційних, комунікаційних, екстрених та інших служб, а також медичних установ із метою отримання медичної допомоги. Тому пропонуємо внести зміни до п. 5 акту й визначення принципу доступності викласти в такій редакції:

«доступність, що передбачає мінімальну втрату часу для її отримання, а також можливість кожного громадянина, в тому числі й особи з інвалідністю на рівні з іншими особами рівного доступу до медичних установ із метою отримання медичної допомоги».

По-друге, таким наказом не визначено поняття отримувача ПМД, а відсутність у тексті наказу положень про застосування його норм до осіб з інвалідністю ставить під питання коло суб'єктів адресатів такого виду допомоги. Саме тому вважаємо за необхідне доповнити п. 2 Порядку надання первинної медичної допомоги визначенням поняття *«суб'єкт отримання ПМД», під яким пропонуємо розуміти фізичну особу, яка звернулася до суб'єкта – надавача первинної медичної допомоги з метою отримання медичної допомоги й / або якій надається така допомога.*

По-третє, актом визначено, що обсяги практики можуть відрізнятися від оптимального залежно від соціально-демографічних, інфраструктурних та інших особливостей території, в межах якої мешкають особи, що належать до відповідної практики сімейного лікаря, лікаря-терапевта, лікаря-педіатра. Утім, положеннями наказу не враховано особливості отримувача ПМД, наприклад, особи з інвалідністю, яка потребує більшого часу, більших фізичних затрат і має складність в наданні ПМД. *Саме тому вважаємо, що, визначаючи обсяги практики, варто враховувати специфіку й особливості суб'єкта отримання ПМД і, відповідно, зважати на них під час вираховування кількісних показників навантаження на сімейного лікаря, лікаря-терапевта, лікаря-педіатра.*

Список використаних джерел:

1. Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю : Указ Президента України від 13 грудня 2016 року № 553/2016 / Президент України. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/553/2016.

2. Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» щодо умов забезпечення соціальним житлом внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 18 вересня 2018 року № 2546-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 43. Ст. 347.

3. Про затвердження Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення та виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні засоби реабілітації, переліків таких засобів : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 року № 321 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2012-п.

4. Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій із реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 року № 706 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2012. № 59. Ст. 2369.

5. Про затвердження Порядку забезпечення санаторно-курортними путівками деяких категорій громадян структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх утворення (крім м. Києва) рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 року № 187 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-2006-п.

6. Міненко В.В. Забезпечення людей з інвалідністю путівками на санаторно-курортне лікування. *Українська Гельсінська спілка з прав людини* : вебсайт. URL: https://helsinki.org.ua/advices/zabezpechennya-lyudej-z-invalidnistyu-putivkamy-na-sanatorno-kurortne-likuvannya/.

7. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1138 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-п.

8. Про затвердження плану заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1008-р / Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-iz-vprovadzhennya-v-ukrayini-mizhnarodnoyi-klasifikaciyi-funkcionuvannya-obmezhen-zhittyediyalnosti-ta-zdorovya-ta-mizhnarodnoyi-klasifikaciyi-funkcionuvannya-obmezhen-zhittyediyalnosti-ta-zdorovya-ditej-i-pidlitkiv.

9. Про затвердження перекладу Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23 травня 2018 року № 981 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-23052018--981-pro-zatverdzhennja-perekladu-mizhnarodnoi-klasifikacii-funkcionuvannja-obmezhen-zhittedijalnosti-ta-zdorov%e2%80%99ja-ta-mizhnarodnoi-klasifikacii-funkcionuvannja-obmezhen-zhittedijalnosti-ta-zdorov%e2%80%99ja-ditej-i-pidlitkiv.

10. Деякі питання створення системи надання послуги раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 року № 350-р / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-2019-р#n8.

11. Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 березня 2018 року № 504 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0348-18.

12. Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю : Указ Президента України 3 грудня 2015 року № 678/2015 / Президент України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678/2015.