

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України про систему громадського здоров'я

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Здоров'я населення є однією з найбільших цінностей, необхідною умовою для соціально-економічного розвитку країни. Збереження здоров'я та забезпечення якісного й повноцінного життя людей, забезпечення максимальних показників здоров'я і благополуччя населення є одними з найважливіших цілей світової спільноти.

Попередження хвороб і контроль над ними передбачено Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (відповідно до статті 427 глави 22 «Громадське здоров'я» розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди).

Громадське здоров'я - це запобігання захворюванням, травматизму, інвалідності та смерті, промоція здорового способу життя та збереження здорового середовища й умов життя для теперішнього та майбутніх поколінь. Але, крім того, громадське здоров'я стосується загальної політики в галузі охорони здоров'я, розподілу ресурсів, а також організації та управління в системі охорони здоров'я.

Сучасне громадське здоров'я всеосяжне у своїй меті, оскільки стосується заходів, спрямованих як на всю спільноту, так і на індивідуальні потреби щодо здоров'я. Ряд таких заходів орієнтований на поліпшення середовища життєдіяльності людини, зменшення факторів ризику, що формують значний тягар захворюваності та смертності серед населення та стимулювання тих факторів, які, навпаки, сприяють зміцненню та збереженню здоров'я. Програмне спрямування таких заходів широко варіюється від стратегій імунізації, зміцнення здоров'я та догляду за дітьми, маркування харчових продуктів та їх фортифікації (збільшення вмісту вітамінів і мікроелементів у продуктах харчування для поліпшення поживних якостей їжі та позитивного ефекту для здоров'я людей), аж до гарантування якісно організованих і доступних медичних послуг.

Як член Організації Об'єднаних Націй (ООН), Україна приєдналася до реалізації Цілей сталого розвитку через розробку відповідних національних стратегічних завдань, серед яких особлива увага приділяється встановленню та розмежуванню повноважень у сфері громадського здоров'я між зацікавленими сторонами та формуванню програм громадського здоров'я.

Досягнення цих цілей на національному рівні є можливим, серед іншого, завдяки належно побудованій і розвиненій системі громадського здоров'я як сукупності суб'єктів публічного та непублічного сектора (у тому числі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, міжнародних організацій, фізичних та юридичних осіб), які здійснюють ряд заходів, спрямованих на зміцнення здоров'я населення, запобігання хворобам та збільшення тривалості життя.

Наразі, в Україні, попри наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері складових компонентів системи (забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, охорони здоров'я,

охорони навколишнього природного середовища та в інших сферах, які стосуються громадського здоров'я), до цього часу відсутня єдина нормативно визначена система громадського здоров'я, спроможна реагувати на виклики, пов'язані з проблемами здоров'я і благополуччя населення.

Характерними особливостями поточного стану регулювання громадського здоров'я («квазісистеми»), який сформувався і діє в Україні протягом останніх десятиліть, є, зокрема:

- неузгодженість, дублювання та інші проблемні питання, пов'язані з нормативним регулюванням повноважень органів державної влади у сферах, що стосуються громадського здоров'я;
- невідповідність передовим міжнародним практикам, зокрема в частині регламентації змісту і процедурних аспектів основних оперативних функцій громадського здоров'я (наприклад, епідеміологічного нагляду), недостатня імплементація Міжнародних медико-санітарних правил та гармонізація українського законодавства у сфері громадського здоров'я із законодавством ЄС (у тому числі в контексті виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, стосовно питань громадського здоров'я);
- невідповідність встановленого нормативно-правового регулювання фактичним суспільним потребам та відносинам у сфері громадського здоров'я.

Європейські країни в останні десятиліття обрали шлях розбудови від санітарного нагляду і боротьби з інфекційними хворобами до «нового» громадського здоров'я. Зосереджуючи увагу на зміцненні здоров'я, профілактиці захворювань і міжсекторальній взаємодії, яка виходить за рамки системи охорони здоров'я. Така переорієнтація дозволила країнам Європейського Союзу зробити суттєвий стрибок у сфері громадського здоров'я. Там середня тривалість життя чоловіків становить 72 роки, жінок – 80.

Натомість показники України за останні 20 років лишаються на одному рівні та в середньому на 5 років нижчі від європейських. Чоловіки у нашій країні живуть у середньому 66 років, а жінки – 76.

Аналітичні звіти європейських колег показують, що існуюча в Україні профілактична система, яка більшістю асоціюється з діяльністю системи санітарно-епідеміологічної служби, дала збій на початку 1990-х років. У цей період на фоні різкого зменшення державного фінансування установи санітарно-епідеміологічного профілю отримали можливість виставляти рахунки громадянам і суб'єктам господарювання (особливо закладам громадського харчування) на оплату «профілактики захворювань». Це дозволило зберегти можливість оплачувати роботу працівників системи, але в результаті профілактичні послуги стали більш залежні від платіжок організацій. У деяких випадках наслідком цього стало збільшення кількості перевірок до такої кількості, що вони розпочали сприйматись як вимагання та перепони на шляху економічного розвитку (особливо для малих підприємств).

Зазначені фактори сприяли прийняттю Кабінетом Міністрів України постанови від 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яка запустила реорганізацію Державної санітарно-

епідеміологічної служби України, ліквідацію Державної служби України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань та утворенню Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Водночас, законодавство в сфері санітарного та епідемічного благополуччя не піддавалось системному оновленню з кінця 90-х років. За цей час частина законодавства частково і безсистемно гармонізована з європейським, інша частина була вилучена, а та, що залишилась – застаріла і не відповідає теперішньому рівню розвитку науки, новим відносинам суб'єктів господарювання, органів державної влади та місцевого самоврядування.

Найважливішою обставиною, яка змушує почати модернізацію санітарного законодавства і його комплексну гармонізацію з європейським є та, що актуальна державна політика сьогодні спрямована на мінімізацію втручання держави і її посадових осіб в діяльність бізнесу, перенесення відповідальності за результати такої діяльності від дозвільних та контролюючих органів на самих суб'єктів господарювання, децентралізація державного управління і надання більших повноважень органам влади на місцях та перенесення відповідальності, в тому числі за забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення на місцеве самоврядування.

З урахуванням євроінтеграційного вектору розвитку України, політику щодо охорони здоров'я передбачено формувати шляхом побудови системи громадського здоров'я, яка є комплексом інструментів, процедур і заходів, що реалізуються державними та недержавними інституціями для зміцнення здоров'я населення, запобігання захворюванням, подовження активного та працездатного віку та заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднаних зусиль усього суспільства.

2. Мета і завдання законопроекту

Цей законопроект розроблений з метою врегулювання механізмів створення ефективної системи громадського здоров'я в Україні, що сприятиме зміцненню здоров'я населення, запобіганню хворобам та збільшенню тривалості життя.

3. Загальна характеристика та основні положення законопроекту

Проект закону визначає правові, організаційні, економічні та соціальні засади функціонування системи громадського здоров'я в Україні, зокрема:

- вводить на законодавчому рівні поняття «громадське здоров'я» як сферу знань та організовану діяльність суб'єктів у системі громадського здоров'я щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам та збільшення тривалості життя;
- визначає суб'єктів правовідносин у системі громадського здоров'я;
- визначає і розмежовує повноваження Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в системі громадського здоров'я;

- передбачає створення Координаційної ради з питань громадського здоров'я як постійного консультативно-дорадчого органу Міністерства охорони здоров'я України щодо питань громадського здоров'я;
- визначає поняття компетентного органу у сфері громадського здоров'я;
- визначає оперативні функції громадського здоров'я, тобто основні напрямки діяльності, які здійснюються в державі для забезпечення максимально високих показників здоров'я і благополуччя населення, а також найбільш повного дотримання принципу справедливості щодо здоров'я;
- визначає основні засади здійснення оперативної функції епідеміологічного нагляду, у тому числі формування інформаційного фонду громадського здоров'я як державного інформаційного ресурсу, що містить дані про стан здоров'я, благополуччя населення і показники середовища життєдіяльності;
- визначає основні засади здійснення оперативної функції моніторингу, готовності і реагування на небезпечні чинники та надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я, у тому числі положення щодо виконання Міжнародних медико-санітарних правил та своєчасність реагування з метою локалізації та ліквідації таких загроз;
- закладає основні засади кадрового, наукового та фінансового забезпечення системи громадського здоров'я.

Інфраструктуру системи компетентного органу у сфері громадського здоров'я складають компетентний орган, його територіальні органи, а також центри контролю та профілактики хвороб, підпорядковані компетентному органу у сфері громадського здоров'я або його територіальним органам.

Територіальні органи виконують повноваження компетентного органу у сфері громадського здоров'я в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Керівник компетентного органу у сфері громадського здоров'я покладає виконання повноважень головного державного санітарного лікаря на керівника територіального органу або його заступника, за умови їх відповідності вимогам, встановленим цим Законом до головного державного санітарного лікаря.

Керівник компетентного органу у сфері громадського здоров'я виконує повноваження Головного державного санітарного лікаря України, за умови відповідності його вимогам, встановленим цим Законом до головного державного санітарного лікаря. У разі невідповідності керівника компетентного органу у сфері громадського здоров'я зазначеним вимогам він покладає виконання повноважень Головного державного санітарного лікаря України на свого заступника, який відповідає вимогам, встановленим цим Законом до головного державного санітарного лікаря.

Проектом закону визнаються такими, що втратили чинність з дня набуття чинності цим законом, закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та «Про захист населення від інфекційних хвороб», а також передбачено внесення змін, що виплавають з його змісту, до таких кодексів та законів України: Водний кодекс України, Земельний кодекс України, Кодекс законів про працю України, Кодекс України про надра, Кодекс цивільного захисту України, Основи законодавства України про охорону здоров'я, законів України «Про донорство крові та її компонентів», «Про протидію захворюванню на туберкульоз», «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом

імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ», «Про виконання програм Глобального фонду для боротьби із СНІДом, туберкульозом та малярією в Україні», «Про охорону атмосферного повітря», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про курорти», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про нафту і газ», «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», «Про поховання та похоронну справу», «Про питну воду та питне водопостачання», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про охорону праці», «Про відходи», «Про молоко та молочні продукти», «Про вилучення з обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», «Про пестициди і агрохімікати», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про виноград та виноградне вино», «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів», «Про дорожній рух», «Про ідентифікацію та реєстрацію тварин», «Про захист тварин від жорстокого поводження», «Про тваринний світ», «Про меліорацію земель», «Про мисливське господарство та полювання».

4. Стан нормативно-правової бази у відповідній сфері

У сфері правового регулювання законопроекту діють Конституція України, Основи законодавства України про охорону здоров'я, Кодекс цивільного захисту України, закони України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про протидію захворюванню на туберкульоз», «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ», «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», «Про загальну безпечність нехарчової продукції», та інші законодавчі акти.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Прийняття даного проекту Закону не потребує виділення додаткових коштів із Державного бюджету України.

В свою чергу, доказовим є той факт, що широкий спектр профілактичних напрямів рентабельний. Це, зокрема, заходи, які стосуються екологічних і соціальних детермінантів здоров'я, які підвищують стійкість і сприяють здоровій поведінці населення, вакцинації та скринінговим обстеженням.

Дослідження ВООЗ демонструють, що профілактика є економічно ефективною як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективах. Крім того, інвестиції в охорону здоров'я генерують економічно ефективні результати для здоров'я та можуть сприяти більшій стійкості, отримуючи економічні, соціальні й

екологічні переваги. Навіть невеликі інвестиції в громадське здоров'я обіцяють значні вигоди для громадського здоров'я, економіки й інших секторів.

Фактичні дані свідчать, що інвестиції в громадське здоров'я загалом економічно вигідні для сектору охорони здоров'я, інших секторів та економіки в широкому розумінні з розрахунку чотириразового повернення від кожного вкладеного долара США. Дані свідчать, що профілактичні заходи сприяють зниженню смертності від серцево-судинних захворювань на 50–75 % у країнах з високим рівнем доходів і на 78 % у світі.

У звіті ВООЗ щодо зменшення економічного впливу неінфекційних хвороб у країнах з низьким і середнім рівнем доходу підраховано, що для зменшення витрат на охорону здоров'я необхідні додаткові інвестиції в розмірі 1–4 % поточних витрат на охорону здоров'я. Інвестиції у профілактичні заходи можуть дати прибуток протягом 1–2 років.

6. Очікувані соціально-економічні, правові та інші наслідки прийняття законопроекту

Прийняття цього законопроекту дозволить створити систему громадського здоров'я та сприятиме:

зміцнення здоров'я населення, запобігання хворобам та збільшення тривалості життя;

ефективному використанню коштів, передбачених у державному бюджеті для виконання функцій епідеміологічного нагляду (спостереження), моніторингу, забезпечення готовності та реагування на небезпечні чинники та надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я;

ефективному здійсненню повноважень центральних органів виконавчої влади та інших суб'єктів щодо вирішення питань у сфері громадського здоров'я;

підтримки та розвитку комплексного підходу до розв'язання проблем громадського здоров'я, у тому числі шляхом залучення суб'єктів недержавного сектору до реалізації оперативних функцій у сфері громадського здоров'я;

збереженню функції забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту держави в частині, що стосується здоров'я людей, реагування на хімічні та токсикологічні загрози шляхом створення національної мережі установ з контролю та профілактики хвороб;

вдосконаленню інформаційного обміну та обліку у сфері громадського здоров'я, у тому числі завдяки формуванню інформаційного фонду громадського здоров'я.

Народні депутати України :



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: РАДУЦЬКИЙ МИХАЙЛО БОРИСОВИЧ

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000847C3D0060F27101

Дійсний до: 25.03.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 18д9/1-2020/163457 від 21.09.2020



201677