

## СУЧАСНИЙ СТАН РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ ПСИХІАТРИЧНОЇ ДОПОМОГИ

### THE CURRENT STATE OF THE DEVELOPMENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROVISION OF PSYCHIATRIC AID

Бондарчук Ю.В., аспірантка кафедри конституційного і адміністративного права  
Національний авіаційний університет

У статті досліджено сучасний стан розвитку адміністративно-правового регулювання надання психіатричної допомоги та шляхи його вдосконалення. Запропоновано розуміти адміністративно-правове регулювання надання психіатричної допомоги як діяльність уповноважених державних органів і недержавних організацій у галузі охорони здоров'я, врегульована адміністративно-правовими нормами та спрямована на покращення психічного здоров'я населення. Здійснено аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення прав психічно хворих осіб. Проаналізовано недоліки та прогалини адміністративного законодавства у сфері психічного здоров'я. Досліджено практичні проблеми адміністративно-правового регулювання забезпечення прав пацієнтів психіатричних закладів. Виокремлено види практичних проблем адміністративно-правового регулювання забезпечення прав пацієнта психіатричного закладу. Наголошено на тому, що психічно хворі особи є уразливою верствою населення, які потребують більшої уваги законотворців у захисті прав та свобод. Безсумнівно, що особи, які страждають на психічні розлади, мають користуватися тими ж правами та свободами людини, що й усі інші громадяни. Держава повинна надати всі можливості для реалізації психічно хворою особою своїх прав. Люди, які страждають на психічні розлади не повинні відчувати дискомфорт в соціумі та повинні мати гарантії забезпечення і захисту своїх прав. Зроблено висновок, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання надання психіатричної допомоги лише частково відповідає сучасним реаліям. Виявлено значні прогалини в інформаційно-правовому забезпеченні системи надання психіатричної допомоги. Проаналізовано колізії між спеціальним законом, який врегульовує психіатричну допомогу, та пізніше прийнятими чинними нормативно-правовими актами. Визначено, що значна увага з боку держави до розвитку охорони психічного здоров'я є позитивним зрушенням, яке не лише сприятиме поліпшенню стану дотримання реалізації правового статусу психічно хворих осіб, а й підвищить рівень обізнаності щодо особливостей таких осіб у суспільстві.

**Ключові слова:** регулювання, адміністративно-правове регулювання, охорона здоров'я, психічно хвора особа, права психічно хворих осіб, порушення прав пацієнта.

The article examines the current state of development of administrative and legal regulation of psychiatric care and ways of its improvement. It is proposed to understand the administrative and legal regulation of the provision of psychiatric care as the activity of authorized state bodies and non-governmental organizations in the field of health care, regulated by administrative and legal norms and aimed at improving the mental health of the population. An analysis of the current state of regulatory and legal protection of the rights of mentally ill persons was carried out. The shortcomings and gaps of administrative legislation in the field of mental health are analyzed. The practical problems of administrative and legal regulation of ensuring the rights of patients in psychiatric institutions have been studied. The types of practical problems of administrative and legal regulation of ensuring the rights of a patient in a psychiatric institution are singled out. It was emphasized that mentally ill persons are a vulnerable segment of the population, who need more attention from legislators in the protection of rights and freedoms. There is no doubt that persons suffering from mental disorders should enjoy the same human rights and freedoms as all other citizens. The state must provide all opportunities for the mentally ill person to exercise his rights. People suffering from mental disorders should not feel discomfort in society and should have guarantees of ensuring and protecting their rights. It was concluded that the current state of administrative and legal regulation of the provision of psychiatric care only partially corresponds to modern realities. Significant gaps in the informational and legal provision of the psychiatric care system were identified. Collisions between the special law that regulates psychiatric care and later adopted current legal acts are analyzed. It was determined that significant attention from the state to the development of mental health care is a positive shift that will not only improve the state of compliance with the legal status of mentally ill persons, but also increase the level of awareness of the characteristics of such persons in society.

**Key words:** regulation, administrative and legal regulation, health care, mentally ill person, rights of mentally ill persons, violation of patient's rights.

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток адміністративно-правового регулювання надання психіатричної допомоги не вирішує низку нагальних практичних проблем у цій сфері. Для забезпечення прав психічно хворих осіб як вразливої групи осіб держава повинна створювати належні умови для реалізації ними своїх прав. Важливою є розробка доцільного регулювання та підвищення ефективності державного управління у сферах надання психіатричної допомоги та попереджування захворюваності, тобто основною метою держави має стати профілактика психічних відхилень, що здійснюється засобами психіатрії, реалізується через психологію та психотерапію. Державна політика у сфері охорони здоров'я повинна спрямовуватися на вдосконалення психологічного та психотерапевтичного обслуговування населення, зробивши його доступним для всіх категорій громадян.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, які становлять предмет дослідження, висвітлювали в своїх працях такі вчені, як: О.Г. Данильян, Г.В. Іванцова, А.Я. Берш, Т.Ю. Вислоцька, Д.Й. Клапай, Ю.А. Козаченко, Т.В. Войчук, О.В. Негодченко,

А.І. Олійник, Н.М. Опольська, А.В. Семенова, Г.М. Устінова-Бойченко, Т.Г. Фоміна, Д.А. Чернушенко. Вказана тема досліджувалася вченими лише частково, більшість уваги приділялося наступним питанням: адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнтів щодо психіатричної й медичної допомоги, охорона здоров'я психічно хворих осіб, цивільні правовідносини та кримінальні покарання психічно хворих осіб. Проте малодослідженим виявилось питання співвідношення чинного нормативно-правового забезпечення психіатричної допомоги з практичними проблемами, що виникають під час її надання.

**Метою дослідження** є аналіз адміністративно-правового регулювання надання психіатричної допомоги. Здійснивши аналіз законодавчих актів та особливості їхнього практичного застосування, потрібно встановити сутність і особливості адміністративно-правового регулювання надання психіатричної допомоги, розробити й науково обґрунтувати пропозиції, спрямовані на вдосконалення правових складників механізму такого регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** Кількість осіб, які мають психічні розлади щороку зростає. Це пов'язано з тим, що люди невчасно звертаються за допомогою до медичних закладів, адже бояться негативної оцінки з боку суспільства та проявів булінгу, що зумовлює загострення проблем психічного здоров'я. Актуальність питання вдосконалення системи надання психіатричної допомоги зростає також з огляду на соціально-політичну ситуацію в країні.

Відносини, що виникають при наданні медичної допомоги, регулюються переважно нормами цивільного права. Водночас великий об'єм відносин у медичній сфері закріплено у адміністративному законодавстві. Право особи на медичну допомогу передбачає, що держава шляхом запровадження певних адміністративно-правових норм надає особі відповідні права (право на: вільний вибір лікаря та закладу охорони здоров'я; бути проінформованим про стан свого здоров'я; на усвідомлену згоду на лікування своєї хвороби; відмовитися від такого та інші), які визначають відповідні правові норми, реалізовані підзаконними актами, затвердженими вищими та центральними органи виконавчої влади. Вони співвідносяться з професійними правами та обов'язками медичного персоналу, зокрема правом лікаря здійснювати свою професійну діяльність з допуском до цієї діяльності за обов'язковою умовою відповідної підготовки, дозволом на цей вид діяльності, обов'язком лікаря надавати пацієнту кваліфіковану медичну допомогу, використовувати тільки офіційно дозволені лікарські засоби та інше [1, с. 209]. Об'єктом адміністративно-правового регулювання є не лише правовий статус учасників медичних відносин, а й організація, структура та матеріально-технічне забезпечення закладів системи охорони здоров'я, а також процеси і формальні процедури, пов'язані з окремими сферами цієї галузі. До такої сфери входить і питання надання психіатричної допомоги в Україні.

Щодо поняття адміністративно-правового регулювання окремих сфер галузі охорони здоров'я, то, на думку Ю.А. Козаченка, адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта – це цілеспрямований владно-організуючий вплив органів управління в межах їх повноважень на впорядкування суспільних відносин у сфері охорони здоров'я, створення надійних умов для реалізації прав пацієнтів, їх гарантування, захист і охорону [2, с. 17].

На нашу думку, адміністративно-правове регулювання надання психіатричної допомоги слід визначити як діяльність уповноважених державних органів і недержавних організацій у галузі охорони здоров'я, врегульована адміністративно-правовими нормами та спрямована на покращення психічного здоров'я населення.

Конституція України у ст. 49 проголошує право кожної особи на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Статтею також визначено, що державою створюються умови для ефективного і доступного медичного обслуговування для усіх громадян [3]. Вказані положення Основного Закону України як визначального джерела права становлять основу подальшого адміністративно-правового регулювання системи надання психіатричної допомоги.

При зверненні за медичною допомогою до медичного закладу чи до окремого медичного працівника, особа набуває статусу пацієнта. Це офіційний статус учасника медичних правовідносин, передбачений ст. 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основ) [4]. Він визначається як сукупність закріплених у законодавстві про охорону здоров'я прав та обов'язків особи, яка звернулася за медичною допомогою або якій таку допомогу надають на інших підставах. Крім того, Основи закріплюють наступні важливі положення у сфері психічного здоров'я:

– здоров'я – це не тільки відсутність хвороб або фізичних вад, а й стан повного психічного благополуччя (ст. 3);

– система охорони здоров'я включає в себе заходи, спрямовані на збереження та відновлення у тому числі психологічних функцій (ст. 3);

– психічні захворювання потребують спеціальних заходів профілактики та лікування з метою охорони здоров'я населення, у тому числі госпіталізації у примусовому порядку (ст. 53).

Закон України «Про психіатричну допомогу» визначає правові та організаційні засади надання психіатричної допомоги громадянам на основі пріоритету прав і свобод людини і громадянина, уповноважує органи виконавчої влади та місцевого самоврядування на організацію надання психіатричної допомоги, а також встановлює правові обов'язки і обов'язки соціального забезпечення, навчання осіб з психічними розладами, регулює права та обов'язки фахівців, іншого персоналу, що бере участь у наданні психіатричної допомоги, здійсненні соціального захисту та навчанні осіб з психічними розладами [5]. Відповідно до Закону психіатрична допомога – це комплекс спеціальних заходів, спрямованих на перевірку стану психічного здоров'я осіб на підставі цього Закону та інших законів України, профілактику, діагностику психічних розладів, лікування, спостереження, догляд, терапію та психологічну реабілітацію осіб з психічними розладами, включаючи розлади, пов'язані з вживанням психоактивних речовин.

Основний масив адміністративно-правового регулювання надання психіатричної допомоги становлять акти центральних органів влади:

– Наказ Міністерства здоров'я України та Міністерства внутрішніх справ України «Про заходи щодо запобігання небезпечним діям з боку осіб, які страждають на тяжкі психічні розлади» від 19.12.2000 р. № 346/877, яким затверджено Інструкцію про заходи та організацію взаємодії закладів охорони здоров'я й органів внутрішніх справ щодо запобігання небезпечним діям з боку осіб, які страждають на тяжкі психічні розлади [6];

– Наказ Міністерства здоров'я України «Про затвердження Порядку застосування методів психологічного і психотерапевтичного впливу» від 15.04.2008 р. № 199 [7];

– Наказ Міністерства здоров'я України «Про вдосконалення порядку надання психіатричної допомоги дітям» від 18.05.2013 р. № 400 [8]. Діти особливо вразливі до зміни місця перебування, тому спеціалістами із надання дитячої психіатричної допомоги було вирішено встановити порядок надання їм такої допомоги за місцем проживання та сімейним лікарем, який володіє інформацією щодо історії хвороби такої дитини;

– Наказ Міністерства здоров'я України «Про затвердження Правил застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації» від 24.03.2016 р. № 240 [9];

– Наказ Міністерства здоров'я України «Про затвердження Правил застосування примусових заходів медичного характеру в спеціальному закладі з надання психіатричної допомоги» від 31.08.2017 р. № 992 [10];

– Наказ Міністерства здоров'я України «Про затвердження форми звітності щодо надання психіатричної допомоги населенню» від 30.11.2017 р. № 1504 [11].

Важливою у цьому контексті є також Концепція розвитку психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року [12]. Документ визначає головні проблеми, у тому числі у сфері дитячої психіатрії, які потребують особливого регулювання. Метою Концепції є створення цілісної, ефективної системи охорони психічного здоров'я для покращення та дотримання прав і свобод людини. Варто зазначити, що позитивні зміни вже відбуваються, адже в Концепції зазначено підвищення рівня обізнаності щодо психічного здоров'я у суспільстві та подолання стигматизації. Із прийняттям Концепції активно розпочалася

програма збільшення обізнаності суспільства про психічні захворювання, тому щороку в Україні 10 жовтня відзначають Всесвітній день психічного здоров'я. Засоби масової інформації в зв'язку із пандемією трансливали онлайн-тренінги, де населення дізнавалося про важливість психологічного стану та способи унормування психічного здоров'я. Можна констатувати позитивні зміни у державній політиці з забезпечення прав психічно хворих осіб, проте удосконалення законодавства є повільним процесом, що гальмує реформування в цілому.

У той же час певні норми адміністративного законодавства, які врегульовують психіатричну допомогу, є недосконалими та такими, що не відповідають сучасному розвитку суспільних відносин в Україні. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 13.05.2019 р. № 1063 визнано таким, що втратив чинність наказ Міністерства охорони здоров'я України від 22.01.2007 р. № 20 «Про затвердження Інструкції з організації диспансерного та консультативного нагляду осіб, які страждають на психічні розлади, при наданні амбулаторної психіатричної допомоги», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 05.04.2007 р. за № 314/13581 [13]. З цього періоду в Україні скасовано диспансерний та консультативний нагляд осіб, які страждають на психічні розлади. Разом з тим, на сьогодні постала нагальна потреба в такому нагляді та веденні обліку осіб, які страждають на психічні розлади. Так, наявність у особи розладів психіки є прямим протипоказанням до несення військової служби, а також виконання інших видів діяльності, пов'язаних із володінням зброєю, діяльністю на підприємствах атомної енергетики та промисловості, водінням транспортних засобів тощо.

Ч. 3 ст. 8 Закону України «Про психіатричну допомогу» визначено, що працівники поліції зобов'язані подавати допомогу медичним працівникам або батькам (одному з батьків), чоловіку (дружині), незалежно від віку особи, яка потребує психіатричної допомоги, за їх зверненням, у разі надання психіатричної допомоги в примусовому порядку та забезпечувати безпечні умови для доступу до особи та її психіатричного огляду, госпіталізації. Працівники поліції повинні запобігати діям з боку особи, якій надається психіатрична допомога в примусовому порядку, що загрожують життю і здоров'ю оточуючих та інших осіб, та вживати заходи щодо забезпечення схоронності залишеного без нагляду майна та житла особи, яка госпіталізується в примусовому порядку, а в разі необхідності – проводити розшук особи, якій психіатрична допомога повинна надаватися в примусовому порядку. На виконання вищезазначеного положення Міністерства охорони здоров'я України та Міністерство внутрішніх справ України видано спільний наказ від 19.12.2000 № 346/877 «Про заходи щодо запобігання небезпечним діям з боку осіб, які страждають на тяжкі психічні розлади», яким затверджено Інструк-

цію про заходи та організацію взаємодії закладів охорони здоров'я й органів внутрішніх справ щодо запобігання небезпечним діям з боку осіб, які страждають на тяжкі психічні розлади [6]. Разом з тим, на сьогодні положення цієї Інструкції фактично не застосовуються, оскільки з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» суттєво змінилось законодавство про організацію роботи поліцейських.

Слід також погодитися з думкою науковців, щодо необхідності створення спеціалізованого органу захисту прав особи, яка звернулася за медичною допомогою або якій надається медична допомога. Права пацієнта часто залишаються поза пріоритетами сучасної правозахисної системи та недостатньо захищені. З метою вдосконалення системи суб'єктів забезпечення прав пацієнта в Україні Ю.А. Козаченко пропонує запровадження інституції омбудсмена з прав пацієнтів. Крім того, можливим є створення окремої Служби уповноважених з прав пацієнтів при Міністерстві охорони здоров'я України для здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері забезпечення прав пацієнтів [2, с. 12].

Окрему увагу слід звернути на зберігання архівної медичної документації, що містять персональні дані психічно хворих осіб та до якої використовуються загальні положення законодавства. Разом з тим, враховуючи наявну в суспільстві стигму відносно осіб, які страждають на психічні розлади, очевидним є необхідність розроблення положень щодо особливостей зберігання архівної документації, що містить чутливі дані щодо факту звернення особи за психіатричною допомогою та перебігу лікування такої особи.

**Висновки.** Психічно хворі особи є уразливою верствою населення, які потребують більшої уваги законотворців у захисті прав та свобод. Безсумнівно, що особи, які страждають на психічні розлади, мають користуватися тими ж правами та свободами людини, що й усі інші громадяни. Держава повинна надати всі можливості для реалізації психічно хворою особою своїх прав. Люди, які страждають на психічні розлади не повинні відчувати дискомфорт в соціумі та повинні мати гарантії забезпечення і захисту своїх прав. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання надання психіатричної допомоги лише частково відповідає сучасним реаліям. Так, існують значні прогалини в інформаційно-правовому забезпеченні системи надання психіатричної допомоги. Крім того, наявні колізії між спеціальним законом, який врегульовує психіатричну допомогу, та пізніше прийнятими чинними нормативно-правовими актами. Натомість значна увага з боку держави до розвитку охорони психічного здоров'я є позитивним зрушенням, яке не лише сприятиме поліпшенню стану дотримання реалізації правового статусу психічно хворих осіб, а й підвищить рівень обізнаності щодо особливостей таких осіб у суспільстві.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гладун З. Режим надання медичної допомоги: поняття, види й адміністративно-правове регулювання. *Право України*. 2014. № 3. С. 206–214.
2. Козаченко Ю.А. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 20 с.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я. Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
5. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22.02.2000 р. № 1489-ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 19. Ст. 143.
6. Про заходи щодо запобігання небезпечним діям з боку осіб, які страждають на тяжкі психічні розлади: Наказ Міністерства здоров'я України та Міністерства внутрішніх справ України від 19.12.2000 р. № 346/877. *Офіційний вісник України*. 2001. № 6. Ст. 247.
7. Про затвердження Порядку застосування методів психологічного і психотерапевтичного впливу: Наказ Міністерства здоров'я України від 15.04.2008 р. № 199. *Офіційний вісник України*. 2008. № 50. Ст. 1644.
8. Про вдосконалення порядку надання психіатричної допомоги дітям: Наказ Міністерства здоров'я України від 18.05.2013 р. № 400. *Офіційний вісник України*. 2013. № 58. Ст. 2097.

9. Про затвердження Правил застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації: Наказ Міністерства здоров'я України від 24.03.2016 р. № 240. *Офіційний вісник України*. 2016. № 38. Ст. 1465.

10. Про затвердження Правил застосування примусових заходів медичного характеру в спеціальному закладі з надання психіатричної допомоги: Наказ Міністерства здоров'я України від 31.08.2017 р. № 992. *Офіційний вісник України*. 2017. № 98. Ст. 3014.

11. Про затвердження форми звітності щодо надання психіатричної допомоги населенню: Наказ Міністерства здоров'я України від 30.11.2017 р. № 1504. *Офіційний вісник України*. 2018. № 40. Ст. 1417.

12. Про схвалення Концепції розвитку охорони психічного здоров'я в Україні на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України; Концепція від 27.12.2017 р. № 1018-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1018-2017-%D1%80#Text>

13. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства охорони здоров'я України від 22 січня 2007 року № 20: Наказ Міністерства здоров'я України від 13.05.2019 р. № 1063. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0584-19#Text>