

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Гресько В.І.,

аспірантка кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки, Сумського державного університету

Гресько В.І. Особливості адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я в Україні

Стаття присвячена вивченню особливостей адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я в Україні та визначенню пріоритетних напрямків його вдосконалення. З'ясовано, що саме норми адміністративного права займають домінуюче становище серед норм інших галузей права у сфері охорони здоров'я населення. Визначено, що правове регулювання та адміністративно-правове регулювання співвідносяться як видове та родове поняття, але під адміністративно-правове регулювання підпадають суспільні відносини, які регламентуються нормами адміністративного права. Наголошено на нормах Конституції України, які визначають напрямок адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я в Україні. Розкрито поняття «законодавство» у широкому та вузькому розуміннях. Виокремлено нормативно-правові акти та підзаконні нормативно-правові акти, яким належить важлива роль в адміністративно-правовому регулюванні охорони здоров'я в Україні. Акцентовано увагу на підзаконних актах органів загальної дії, серед яких акти Президента України та Кабінету Міністрів України, відомчих підзаконних актах – Міністерства охорони здоров'я України, Національної служби здоров'я України, актах органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються охорони здоров'я. Наголошено, що наявність у широкого кола суб'єктів управління сферою охорони здоров'я повноважень приймати підзаконні акти обумовила існування значної кількості останніх, що ставить питання про систематизацію законодавства у сфері охорони здоров'я. Розглянуто два підходи до систематизації актів законодавства України у сфері охорони здоров'я – кодифікація, результатом якої має бути Медичний кодекс України, та консолідація, яка спрямована на визначення структури майбутнього кодифікованого акта, виявлення суперечностей, неузгодженостей, прогалин у законодавстві про охорону здоров'я. Зроблено висновок про недоцільність систематизації законодавства у сфері охорони здоров'я оскільки, по-перше, існуючі традиції правотворчості та правозастосування в Україні свідчать про необхідність існування законів, що закріплюють формальні положення у сфері охорони здоров'я і підзаконних актів, що конкретизують та забезпечують практичну реалізацію законодавчих норм, по-друге, триваюча реформа системи охорони здоров'я в Україні обумовлює прийняття низки нормативних актів, якими доповнюється чинне законодавство, по-третє, надане законом право приймати нормативні акти низці суб'єктів ставить питання про перегляд їх повноважень щодо нормотворчості для зменшення кількості таких актів.

Ключові слова: охорона здоров'я, регулювання, законодавство, нормативно-правовий акт, підзаконний нормативно-правовий акт, кодифікація, консолідація.

Hres'ko V.I. Features of administrative and legal regulation of healthcare in Ukraine

The article is devoted to the study of the peculiarities of the administrative and legal regulation of health care in Ukraine and the definition of priority areas for its improvement. It was found that the rules of administrative law occupy a dominant position among the rules of other branches of law in the field of public health. It is determined that legal regulation and administrative-legal regulation are correlated as species and generic concepts, but administrative and legal regulation is limited to social relations governed by the rules of administrative law. Emphasis is placed on the norms of the Constitution of Ukraine, which determine the direction of administrative and legal regulation of health care in Ukraine. The concept of «legislation» in a broad and narrow sense is revealed. The normative-legal acts and by-laws, which play an important role in the administrative-legal regulation of health care in Ukraine, are singled out. Emphasis is placed on bylaws of general bodies, including acts of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, departmental bylaws - the Ministry of Health of Ukraine, the National Health Service of Ukraine, acts of local governments on health care. It is emphasized that the presence of a wide range of health management entities the authority to adopt bylaws has led to the existence of a significant number of the

latter, which raises the question of systematization of legislation in the field of health care. Two approaches to the systematization of acts of Ukrainian legislation in the field of health care are considered - codification, the result of which should be the Medical Code of Ukraine, and consolidation, which aims to determine the structure of the future codified act, identify contradictions, inconsistencies, gaps in health care legislation. It is concluded that the systematization of legislation in the field of health care is inexpedient because, first, the existing traditions of lawmaking and law enforcement in Ukraine indicate the need for laws that establish formal provisions in the field of health care and bylaws that specify and provide practical implementation of legislation, secondly, the ongoing reform of the health care system in Ukraine requires the adoption of a number of regulations that supplement existing legislation, thirdly, the right of a number of entities to adopt regulations raises the question of reviewing the latter's powers to regulate reducing the number of their acts.

Key words: health care, regulation, legislation, normative-legal act, by-law normative-legal act, codification, consolidation.

Постановка проблеми. У час змін і політичної нестабільності питання адміністративно-правового регулювання є особливо актуальним, оскільки належне закріплення права на охорону здоров'я, регламентація повноважень органів управління сферою охорони здоров'я в Україні, визначення прав та обов'язків усіх учасників правовідносин, які виникають у зв'язку з реалізацією права на охорону здоров'я, дозволяє ефективно вирішувати завдання, які виникають у вказаній сфері.

Стан опрацювання цієї проблематики свідчить, що на правове регулювання охорони здоров'я звертали увагу З. С. Гладун, І. С. Демченко, О. В. Клименко, С. В. Книш, Б. О. Логвиненко, Р. А. Майданик, В. М. Пашков, Г. М. Сарібасєва, А. М. Токар, О. В. Устимчук, І. К. Чурпій та ін. Однак активне реформування сфери охорони здоров'я, внесення низки змін до законодавства України у сфері охорони здоров'я обумовлюють необхідність додаткового вивчення адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я в Україні.

Метою статті є визначення особливостей адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я в Україні та напрямків його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. З. С. Гладун підкреслює, що саме норми адміністративного права займають домінуюче місце серед інших правових норм, які регулюють відносини у сфері охорони здоров'я населення. А механізм адміністративно-правового регулювання таких відносин це важлива складова формування і реалізації державної політики у цій сфері, а дослідження норм адміністративного права, які діють у цій сфері, відповідних правовідносин це перспективний напрямок правових досліджень в Україні [1, с. 106].

Правове регулювання є одним з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави; це різновид соціального регулювання [2, с. 41]. У свою чергу, поняття «адміністративно-правове регулювання» вужче за обсягом за вказане, крім того вони співвідносяться як видове та родове. Правове регулювання спрямовує дію на усі суспільні відносини, що підпадають під регламентацію норм права, а адміністративно-правове регулювання – на суспільні відносини, що підпадають під регламентацію норм адміністративного права [3, с. 105].

В ст. 1 Основ законодавства України про охорону здоров'я зазначено, що законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України і складається з цих Основ та прийнятих відповідно до них актів законодавства, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я [4]. Конституція України закріплює низку важливих положень, які визначають напрямок адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я в Україні, але пропонуємо зупинити увагу на інших прийнятих відповідно до неї актах законодавства, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я.

В теорії права поняття «законодавство» використовується у вузькому (як сукупність усіх законів держави) і широкому значеннях (як сукупність усіх джерел офіційно встановленого об'єктивного права, тобто законів і підзаконних нормативно-правових актів) [5, с. 397]. М. Г. Кравченко вказує, що широкий підхід пов'язують із тим, що в радянські часи домінувало уявлення про органічну взаємодію законів та актів, які їх конкретизують та розвивають, про загальнодержавне значення не тільки законів, а й актів уряду та інших органів державної влади, оскільки існував значний «дефіцит» загальнодержавних законів за фактичної переваги відомчих нормативно-правових актів [6, с. 47].

В. П. Мельник наголошує, що термін «законодавство» узагальнює та пов'язане з категоріями «правовий акт» та «нормативно-правовий акт», так як через них законодавство функціонує та розвивається. У його основі лежить система взаємопов'язаних правових актів, які містять норми права [7, с. 51].

Нормативно-правовий акт за Лєгіним Л. М. є юридичним документом уповноваженого суб'єкта правотворчості, прийнятий у встановленому порядку, що встановлює, змінює або скасовує норми права. Науковець робить висновок, що ознаки нормативно-правових актів пов'язані з ознаками норм права та відповідно

виділяє: нормативність; загальність; спрямованість на регулювання суспільних відносин; прийняття уповноваженими органами, посадовими особами чи народом у визначеному порядку; відповідність вимогам юридичної техніки щодо змісту та форми нормативно-правового акта та вимогам до юридичного документа; часові, просторові та суб'єктні межі дії [8, с. 25].

Переходячи до підзаконних нормативно-правових актів відмітимо, що це нормативний акт компетентного органу, що видається на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання [9, с. 125–126]. А. Г. Гулягін підкреслює, що саме підзаконні нормативні акти, на відміну від законів, здатні забезпечувати більш оперативне реагування на динаміку потреб правового регулювання, яка з об'єктивною необхідністю припускає наявність у системі засобів нормативно-правового регулювання законодавчих і підзаконних актів. Завдяки їх виданню органи та посадові особи виконавчої влади можуть добиватися адекватного врахування змін у сфері управління [10, с. 14].

Важлива роль в адміністративно-правовому регулюванні сфери охорони здоров'я належать Основам законодавства України про охорону здоров'я, які визначають засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини у цій сфері з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості [4]. Але цей нормативно-правовий акт неєдиний, чинними є закони України: «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р.; «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р.; «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» від 12.12.1991 р.; «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз» від 05.07.2001 р.; «Про психіатричну допомогу» від 22.02.2002 р.; «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р.; «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. Звісно, що наведений перелік нормативних актів невичерпний, а їх положення конкретизуються в підзаконних актах.

За юридичною силою підзаконні акти поділяються на: загальні акти, що видаються органами загальної компетенції та поширюють свою дію на всю територію держави; відомчі акти, що видаються центральними органами виконавчої влади для врегулювання суспільних відносин в певній галузі; місцеві акти, що поширюють дію на певну адміністративно-територіальну одиницю держави, видаються уповноваженими органами даної території та поширюють вплив на осіб в межах даної території [11, с. 19].

Найвище місце в ієрархії актів законодавства належить актам Президента України. Так, указом Президента України від 09.02.2016 р. затверджено Національну стратегію з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація» метою якої є формування у суспільстві умов до оздоровчої рухової активності та здорового способу життя для формування здоров'я громадян як найвищої соціальної цінності в державі [12]. Ця стратегія стосується охорони здоров'я, але є низка актів глави держави, які є загальними і в них також наголошується на питаннях здоров'я людини і громадянина. Зокрема, мова йде про Стратегію сталого розвитку «Україна» – 2020, відповідно до якої уряд ухвалив Концепцію розвитку громадського здоров'я від 30.11.2016 р., якою до законодавства впроваджено поняття «система громадського здоров'я». На зміну Стратегії сталого розвитку «Україна» – 2020 має бути прийнята Стратегія сталого розвитку України до 2030 року. Указом Президента України від 30.09.2016 р. вже затверджено цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, однією з яких є забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці [13]. Отже, укази Президента України спрямовані на адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я на стратегічному рівні, через визначення цілей, завдань, які мають бути досягнуті через комплексну діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів. Однак, важлива роль в адміністративно-правовому регулюванні охорони здоров'я належить також актам уряду.

Зокрема, у грудні 2020 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію розвитку електронної охорони здоров'я, яка визначає мету та основні напрями розвитку електронної охорони здоров'я. Водночас вказаний підзаконний акт прийнято зважаючи на необхідність виконання положень іншого прийнятого раніше акту уряду. Так, в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я» від 30.11.2016 р., наголошено на необхідності створення єдиного загальнонаціонального медичного простору, що передбачає запровадження інструментів електронної охорони здоров'я, таких як електронні реєстри, протоколи обміну даними, системи кодування діагнозів і процедур [14].

О. В. Устимчук серед нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я виділяє: 1) відомчі нормативно-правові акти, які видаються Міністерством охорони здоров'я України, іншими міністерствами, відомствами і стосуються системи охорони здоров'я та надання медичної допомоги населенню;

- 2) нормативно-правові акти місцевих органів державної та виконавчої влади, що стосуються охорони здоров'я;
- 3) внутрішні нормативно-правові акти лікувально-профілактичних закладів охорони здоров'я [15, с. 9–10].

Основним підзаконним актом Міністерства охорони здоров'я України є наказ, зокрема: «Про затвердження Порядку вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу, та форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу» від 19.03.2018 р. № 503; «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» від 19.03.2018 р. № 504; «Про затвердження Примірного табеля матеріально-технічного оснащення закладів охорони здоров'я та фізичних осіб – підприємців, які надають первинну медичну допомогу» від 26.01.2018 р. № 148 тощо. До відомчих нормативних актів, які видаються відомствами і стосуються системи охорони здоров'я та надання медичної допомоги населення належать акти Національної служби здоров'я України, так, її наказом від 06.02.2019 р. № 28 затверджено Технічні вимоги до електронної медичної інформаційної системи для її підключення до центральної бази даних електронної системи охорони здоров'я.

Крім нормативно-правових актів загальнодержавного характеру, місцеві органи державної та виконавчої влади приймають акти, що стосуються охорони здоров'я. А. М. Токар вказує, що акти місцевого управління дозволяють деталізувати та визначати механізм реалізації положень законодавчих актів, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, та покликані врегулювати питання місцевого значення, оптимально поєднати державний та місцевий інтереси [16, с. 189]. Так, рішенням Сумської обласної ради від 07.07.2017 р. було затверджено Обласну програму перспективного розвитку закладів охорони здоров'я третинного рівня Сумської області на 2017–2021 рр.

За Г. М. Саробаєвою, наявність у широкого кола суб'єктів повноважень приймати підзаконні акти, обумовило існування значної кількості нормативних актів у сфері охорони здоров'я, норми яких дублюються. Науковець робить висновок про нагальну потребу у систематизації законодавства, що забезпечує адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я [17, с. 75].

На думку О. В. Клименко, незважаючи на те, що законодавство України в сфері охорони здоров'я нараховує значну кількість законів і підзаконних нормативних актів, його не можна визнати достатнім для вирішення сучасних завдань. Нормативно-правові акти в сфері охорони здоров'я розрізнені, а деякі відносини в сфері медицини не регулюються правом взагалі, тому необхідними умовами ефективної правотворчої діяльності та ліквідації прогалин в законодавстві має стати аналіз й обробка чинних нормативно-правових актів, тобто систематизація законодавства. Вона має стати ефективним засобом проведення ревізії діючої правової системи, забезпечити зручність реалізації права, можливість добре орієнтуватися в законодавстві, оперативно знаходити й правильно тлумачити відповідні норми. Відповідно вже давно назріла об'єктивна необхідність прийняття Медичного кодексу України [18, с. 129].

Вказану пропозицію підтримує І. С. Демченко, за якою класифікація законодавства у сфері охорони здоров'я, що має бути основою для розробки Медичного кодексу України, ускладнюється: комплексним характером сфери охорони здоров'я з погляду правового регулювання; низкою масштабних спроб реформувати національну систему охорони здоров'я за часи незалежності України; розрізненістю та суперечністю законодавства у сфері охорони здоров'я – різні норми, що регулюють одне чи суміжне коло питань, містяться в різних нормативних актах та/або по-різному регулюють те саме питання, а деякі відносини у сфері охорони здоров'я (медичний туризм, окремі аспекти репродуктивних технологій) не врегульовані правовими нормами [19, с. 8–9].

На думку Р. А. Майданика прийняття Медичного кодексу України не відповідатиме вітчизняним традиціям нормотворення і правозастосування однорідних за предметом галузевих кодексів і не сприятиме юридичній безпеці у сфері охорони здоров'я. Науковець переконаний, що цей кодекс визначатиме засади відносин у медичній сфері, які не матимуть реального регулятивного характеру, а будуть діяти як норми-декларації для реалізації яких необхідним буде прийняття спеціальних законів і підзаконних актів у сфері охорони здоров'я, що буде збільшувати їх частку. Відповідно доцільно прийняти Звод законів у сфері охорони здоров'я [20, с. 69]. Загалом погоджуючись з науковцем варто відмітити, що кодифікація складний та багаторівневий процес, якому передують низка інших дій. Тому, на думку С. Г. Меленко, вихідним началом кодифікації має бути консолідація, яка визначає структуру майбутнього кодифікованого акта, вказує на суперечності, неузгодженості, прогалини та накладки у масиві нормативно-правового матеріалу [21, с. 9].

Висновки. Таким чином, адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я в Україні забезпечується за рахунок значної кількості нормативних актів різних за юридичною силою, що обумовлює питання про систематизацію національного законодавства з охорони здоров'я. Водночас, незважаючи на низку аргументів на користь як кодифікації, так і систематизації законодавства у сфері охорони здоров'я, ми переконані, що розпочинати систематизацію законодавства з охорони здоров'я на сьогодні недоцільно зважаючи на декілька причин, які унеможливають досягнення бажаного результату. По-перше, традиції правотворчості

та правозастосування в Україні свідчать про необхідність існування як законів, що закріплюють формальні положення у сфері охорони здоров'я, так і підзаконних актів, що дозволяють оперативно реагувати на зміни умов розвитку держави та суспільства, конкретизують та забезпечують практичну реалізацію норм законів. По-друге, реформування системи охорони здоров'я в Україні супроводжується прийняттям нормативних актів, якими доповнюється чинне законодавство. По-третє, у широкого кола суб'єктів управління сферою охорони здоров'я наявні повноваження приймати нормативні акти, які хоча і спрямовані на оптимальне задоволення публічного та приватного інтересу з охорони здоров'я на місцях, але суттєво збільшують масив. Відповідно систематизація нормативно-правових актів з питань охорони здоров'я суттєво не позначиться на кількості таких актів, а зменшення кількості підзаконних актів може обумовити нереалізацію положень законодавства на практиці. Тому очевидно, що на сьогодні необхідним є пошук інших напрямків упорядкування масиву нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я.

Список використаних джерел:

1. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я за законодавством України. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 1. С. 103–111.
2. Юридична енциклопедія: у 6 т. / уклад. Ю.С. Шемшученко, М.П. Зюблюк, В.П. Горбатенко та ін. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана. Т. 5 : П–С, 2003. 736 с.
3. Шкуропацький О.І. Поняття адміністративно-правового регулювання соціального захисту офіцерського складу Збройних сил України. Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2015. Вип. 20. С. 104–108.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
6. Кравченко М.Г. Поняття та елементи національного законодавства України. Держава і право. 2009. Вип. 46. С. 46–52.
7. Мельник В.П. Поняття та ознаки законодавства: проблеми, підходи, напрями вирішення. Держава і право. Вип. 44. С. 50–54.
8. Легін Л.М. Нормативно-правовий акт: поняття та система ознак. Право і суспільство. 2016. № 2. С. 21–26.
9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. Львів: Край, 2007. 192 с.
10. Гулягин А.Ю. Обеспечение законности актов управления субъектов РФ органами юстиции и прокуратуры. Закон и право. 2007. № 1. С. 14–16.
11. Дзюбенко О.Л. Ознаки та види відомчих підзаконних актів. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. № 1. С. 18–21.
12. Про затвердження Національної стратегії з оздоровчої рухової активності в Україні на період до 2025 року «Рухова активність – здоровий спосіб життя – здорова нація»: Указ Президента України від 09.02.2016 р. № 42/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2016#Text>.
13. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2016 р. № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.
14. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#n8>.
15. Устимчук О.В. Аналіз нормативно-правових засад регулювання сфери надання медичних послуг в Україні. Public Administration Aspects. 2018. № 6 (10). С. 5–13.
16. Токар А.М. Акти місцевого управління: поняття та ознаки. Університетські наукові записки. 2006. № 2 (18). С. 186–190.
17. Сарibaєва Г.М. Адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я: телеологічний підхід та систематизація. Національний юридический журнал: теорія і практика. 2018. № 2. С. 72–75.
18. Клименко О.В. Законодавство в сфері охорони здоров'я: перспективи розвитку. Економіка та держава. 2012. № 5. С. 128–130.
19. Демченко І.С. Класифікація законодавства у сфері охорони здоров'я. Вчені записки ТНУ ім. В. І. Вернадського. Юридичні науки. 2019. № 6, т. 30. С. 7–13.
20. Майданик Р.А. Законодавство України в сфері охорони здоров'я: система і систематизація. Медичне право. 2013. № 2. С. 63–74.
21. Меленко С.Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів: автореф. ... канд. юрид. наук; 12.00.01. Київ: 2002. 18 с.