

ШОВКОПЛЯС О. В.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.2.18>

ДО ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті проаналізовано актуальні проблемні питання сьогодення у сфері охорони здоров'я, розкрито специфічні особливості стану забезпечення прав людини й громадянина на життя та здоров'я, показано сутність виникнення цих питань та висвітлено їх причини. Все це розглянуто через призму адміністративно-правового регулювання, яке діє в Україні у нинішній час.

Дослідження проводилося на основі ґрунтовних наукових праць вчених-адміністративістів, враховуючи сучасні явища та стан нормативно-правового забезпечення сьогодення. Доведено, що питання адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я та медичної діяльності потребують нових глобальних наукових здобутків.

У роботі вивчається сутність загального правового регулювання та адміністративно-правового регулювання зокрема. Враховуються думки учених стосовно змісту зазначених правових конструкцій, й пропонується авторське визначення дефініції поняття «адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я». При цьому чітко аргументуються його складові елементи та квінтесенція.

Особливу увагу приділено структурним елементам механізму застосування адміністративно-правових засобів, за допомогою яких і здійснюється адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я. Проаналізовано основні чинні національні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які врегульовують суспільні відносини у сфері охорони здоров'я. Виявлено їх недоліки та запропоновано певні шляхи вдосконалення з урахуванням сучасної ситуації в Україні та у світі загалом.

Розкрито систему суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, яка є невіддільною частиною адміністративно-правового регулювання у досліджуваній царині. Встановлено, що вони мають між собою досить багато відмінностей. Різняться за своїми повноваженнями, компетенцією та функціями, мають різний склад та структуру і, звісно, особливий адміністративно-правовий статус.

Також у статті встановлено об'єкт адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, який поділяється на нематеріальні індивідуальні блага людини, матеріальні блага, продукти інформаційного характеру та дії людей (організацій) або інших суб'єктів публічного адміністрування у досліджуваній сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, сфера охорони здоров'я, адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я, структурні елементи адміністративно-правового регулювання, адміністративне право.



Shovkoplias O. V. On the issue of administrative and legal regulation in the field of health care

The article analyzes the topical problematic issues of our time in the field of health care, reveals the specific features of the state of ensuring the rights of man and citizen to life and health, shows the essence of these issues and reflects in detail their reasons. All this is considered through the prism of administrative and legal regulation that operates in Ukraine today.

The study was conducted on the basis of thorough scientific work of scientists-administrators, taking into account modern phenomena and the state of regulatory and legal support of today. It is proved that the issues of administrative and legal regulation in the field of health care and medical activities require new global scientific achievements.

The paper studies the essence of general legal regulation and administrative and legal regulation in particular. The opinions of scientists regarding the content of these legal constructions are taken into account and the author's definition of the definition of the term "administrative and legal regulation in the field of health care" is proposed. At the same time, its constituent elements and quintessence are clearly argued.

Particular attention is paid to the structural elements of the mechanism for the application of administrative and legal means with the help of which the administrative and legal regulation in the field of health care is carried out. The main current national legislative and subordinate legal acts, which regulate public relations in the field of health care, have been analyzed. Their shortcomings are revealed and certain ways of improvement are offered taking into account the current situation in Ukraine and in the world as a whole.

The system of subjects of public administration in the field of health care is revealed, which is an integral part of administrative and legal regulation in the researched field. It is established that they have a lot of differences. They differ in their powers, competence and functions, have different composition and structure and, of course, the special administrative and legal status.

Also, the article establishes the object of administrative and legal regulation in the field of healthcare, which is divided into intangible individual benefits of the person, material benefits, products of the informational nature and actions of people (organizations) or other subjects of public administration in the area under study.

Key words: *administrative and legal regulation, field of health care, administrative and legal regulation in the field of health care, structural elements of administrative and legal regulation, administrative law.*

Вступ. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Зазначене положення закріплено в Основному законі України, який є основоположним ґрунтом для забезпечення належного правового, соціального та демократичного рівня країни. Сфера охорони здоров'я або медична сфера завжди була й залишається базовою цариною, яка вимагає уваги держави задля забезпечення таких невіддільних прав людини й громадянина, як право на життя та здоров'я. Аналізуючи реалії сьогодення у сфері забезпечення зазначених прав людини, можна з впевненістю говорити про те, що не тільки Україна, а й весь світ не має належних правових та неправових ресурсів для гарантування життя і здоров'я людини й суспільства загалом. За останній рік, з урахуванням виникнення небезпечної вірусної хвороби, в Україні та в усьому світі виникла нагальна необхідність кардинальних правових змін, які б чітко регулювали відносини в сфері охорони здоров'я та, зокрема, регулювали б правовідносини, пов'язані з пересуванням вірусних пацієнтів та відповідальністю за зараження, з діяльністю суб'єк-



тів медичної сфери, з застосуванням адміністративно-правових засобів під час карантину та введенням адміністративно-правових режимів у разі виникнення пандемії тощо. Таким чином, актуальність цієї тематики у нинішній час тільки зростає, особливо з урахуванням того, що правові аспекти сфери охорони здоров'я вченими вивчалися досить поверхнево, а нормативно-правова база не тільки України, а й всіх країн світу не здатна врегулювати всі новоутворені специфічні правовідносини, пов'язані з належним забезпеченням права на здоров'я людини й суспільства у цілому.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та розкриття основних елементів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, здійснення аналізу чинного законодавства України в цій сфері в умовах реалій сьогодення та розкриття його основних проблемних аспектів, пов'язаних з дотриманням й забезпеченням конституційного права людини і громадянина на життя та здоров'я.

Результати дослідження. Враховуючи актуальність та важливість досліджуваної сфери, можна впевнено стверджувати, що новітні дослідження є необхідними для врегулювання правовідносин, які виникають у сфері охорони здоров'я. Безумовно, під час нашого наукового пошуку використовувались фундаментальні праці поважних вчених у галузі адміністративного права. Так, це дослідження певною мірою базується на наукових працях та здобутках таких учених, як В.Б. Авер'янов, Д.Н. Бахрах, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Д.О. Гомон, І.П. Катеринчук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Б.О. Логвиненко, В.Я. Настюк, В.І. Олефір, В.Ю. Стеценко, С.Г. Стеценко, Х.П. Ярмака тощо. Доробки зазначених науковців стали ґрунтовними для нашого дослідження, але з урахуванням нинішньої ситуації у світі все ж сфера охорони здоров'я вимагає постійного вивчення й наукового пошуку задля врегулювання сучасних правових відносин, які виникають в цій царині.

Наше дослідження відбувається, ґрунтуючись на наукових працях зазначених вище учених, працях у яких висвітлено основоположні засади адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правового механізму й адміністративного права загалом. Однак у нашій роботі враховано також сучасне становище сфери охорони здоров'я, яке останнім часом суттєво змінилося внаслідок проведеної в Україні медичної реформи та явищ, які пов'язані з виникненням й розповсюдженням вірусної хвороби COVID-19, що призвело до великої кількості нововведень, в тому числі введення карантину (по факту свого роду адміністративно-правового режиму), великої кількості обмежень прав людини й громадянина та зміни процесу надання медичних послуг, правил перетинання кордонів й узагалі правил внутрішнього переміщення між регіонами країни, а також особливої уваги у сучасних умовах заслуговує притягнення до відповідальності за порушення норм, пов'язаних з обмеженнями, введеними через інфекційні хвороби.

Так, враховуючи всі зазначені аспекти, надзвичайно важливими є сучасні наукові дослідження адміністративно-правового регулювання в сфері охорони здоров'я. Безсумнівно, для комплексного та глибокого вивчення тематики праці необхідно звернутися до наукових доробків учених в галузі правового регулювання загалом та сутності адміністративно-правового регулювання зокрема.

Погоджуємося з думкою учених, які під правовим регулюванням розуміють нормативний організаційний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою юридичних засобів, з метою упорядкування зазначених відносин і відповідно до суспільних потреб [2, с. 5]. Тобто правове регулювання є складноорганізованою системою, що має нормативний вплив на суспільні відносини, здійснюється за допомогою спеціальних юридичних засобів, до яких зазвичай науковцями зараховуються правові явища, що виражаються в настановах, діяннях і технологіях, за допомогою яких задовольняються інтереси й потреби суб'єктів правовідносин і відбувається досягнення соціально корисних цілей. Правове регулювання має власні предмет і об'єкт, перший із яких утворюють загальнозначущі, свідомо-вольові, стійкі, повторні правовідносини, другий – поведінка або/та діяльність суб'єктів правовідносин; має здійснюватися в чіткій відповідності до вимог, тобто тими базовими положеннями,



які сформульовано з урахуванням суспільного досвіду, специфіки об'єкта і предмета правового регулювання, яким повинна відповідати чинна система джерел права [3, с. 9–10].

Розглянувши сутність правового регулювання, перейдемо до значення дефініції поняття адміністративно-правового регулювання, яке є похідним від розглянутого та більш галузевим за своїм змістом та суттю. В.Й. Развадський визначає адміністративно-правове регулювання як комбінацію способів правового регулювання, в якій переважають зобов'язання та заборони. Ця комбінація формується через наділення учасників правовідносин суб'єктивними юридичними правами й покладання на них обов'язків шляхом визначення та закріплення у правових актах певних правил поведінки внаслідок правотворчої діяльності уповноважених на це органів (посадових осіб) [4, с. 169]. Своєю чергою деякі вчені-адміністративісти визначають цей вид правового регулювання як виконавчо-розпорядчу діяльність державних організацій, наділених державно-владними повноваженнями, спрямовану на стабілізацію суспільних відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів та забезпечення їх виконання [5, с. 122].

Підсумуємо висловом І.А. Городецької, яка слушно зазначає, що використання логіко-семантичного аналізу й узагальнення наукових позицій щодо розуміння розглянутого поняття дозволяє виділити у вищенаведених визначеннях те спільне, що їх характеризує, а саме те, що адміністративно-правове регулювання: 1) може визначатися як вплив (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) прав; 2) здійснюється за допомогою комплексу засобів; 3) передбачає певну мету (досягнення цілей) [5, с. 123]. Підкреслимо, що сьогодні не існує єдиного правильного визначення дефініції поняття адміністративно-правового регулювання, різні науковці наповнюють цю правову конструкцію різними елементами та складниками, при цьому звужуючи або розширюючи його сутність та зміст.

Грунтуючись на сказаному та враховуючи особливості сфери охорони здоров'я й, зокрема, медичної діяльності в Україні, можна дійти висновку, що адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я – це заснований на адміністративно-правових нормах, цілеспрямований та упорядковувачий вплив держави, а саме уповноважених нею суб'єктів публічного адміністрування, з метою впорядкування, охорони та розвитку суспільних відносин у сфері охорони здоров'я, за допомогою використання адміністративно-правових методів та засобів.

Особливу увагу під час вивчення цієї проблематики необхідно звернути на структурні елементи механізму застосування адміністративно-правових засобів, за допомогою яких і здійснюється адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я: 1) це норми адміністративного права, що закріплюють права та обов'язки учасників взаємодії у сфері охорони здоров'я; 2) це адміністративно-правові відносини, що складаються у процесі спільної діяльності суб'єктів взаємодії у сфері охорони здоров'я; 3) це акти реалізації прав та обов'язків учасників взаємодії, що виражаються у втіленні приписів норм адміністративного права у процесі взаємодії суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я [6, с. 33].

По-перше, якщо говорити про норми адміністративного права, що закріплюють права та обов'язки учасників взаємодії у сфері охорони здоров'я, то такі норми містяться як у Основному законі України – Конституції України, так і у законах, що мають вузькогалузеве направлення або просто містять певні положення, які врегульовують суспільні відносини у сфері охорони здоров'я. Також зазначені норми закріплюються й у підзаконних нормативно-правових актах, актах державного управління.

До основних законів України, які врегульовують відносини у сфері охорони здоров'я, належать: Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р., Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 06 жовтня 2005 р., Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» від 22 вересня 2005 р., Закон України «Про протидію захворюванню на туберкульоз» від 05 липня 2001 р., Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06 квітня 2000 р., Закон України



«Про лікарські засоби» від 04 квітня 1996 р., Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. та інші.

Прикладами підзаконних нормативно-правових актів, що врегульовують відносини у досліджуваній сфері, є: Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України» від 08 серпня 2000 р., Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення медичного обслуговування учнів закладів загальної середньої освіти» від 20 січня 2021 р., Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження нормативно-правових актів з питань надання екстреної медичної допомоги» від 24 вересня 2020 р., Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про діяльність медичної (військово-лікарської) комісії МВС» від 03 квітня 2017 р. тощо. При цьому, попри досить широку нормативно-правову базу, все ж таки залишається багато нерегульованих відносин у сфері, особливо у часи реформації та виникнення масштабних інфекційних хвороб.

Далі звернемо увагу на систему суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, яка є невіддільною частиною адміністративно-правового регулювання у досліджуваній царині. Така система включає в себе: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Національну раду з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу при Кабінеті Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України та інші міністерства, що мають у своєму підпорядкуванні заклади охорони здоров'я, Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Національну службу здоров'я України, місцеві державні адміністрації (департаменти (управління) охорони здоров'я), органи місцевого самоврядування (відділи (управління) охорони здоров'я) [7, с. 4].

Зокрема, зазначимо, що суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я існує досить велика кількість. Всі вони мають різні повноваження, компетенцію, завдання та функції. Також різняться вони й за своїм складом і структурою та, звісно, мають різний адміністративно-правовий статус, який визначає їх правосуб'єктність та містить у собі комплекс прав та обов'язків у сфері публічного адміністрування, які закріплені адміністративно-правовими нормами.

Надалі необхідно зазначити про об'єкт адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я. Очевидно, що він є невіддільним складником такого регулювання та у досліджуваній сфері має деяку специфіку. Спочатку процитуємо В.В. Галуцьку, який практично ототожнює об'єкт адміністративно-правового регулювання з об'єктом адміністративно-правових відносин, поділяючи їх на: нематеріальні особисті блага людини (життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність, безпеку, свободу пересування та інші; матеріальні (предмети матеріального світу, створені природою чи людиною; цінні папери, офіційні документи тощо); продукти духовної та інтелектуальної творчості; дії суб'єктів адміністративно-правових відносин, коли суб'єкт чи об'єкт публічного управління має право вимагати від зобов'язаної сторони виконання певних дій [8].

Погоджуючись з зазначеними вище доробками вченого та проаналізувавши стан сучасного адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, зазначимо, що об'єктом такого регулювання або відносин у цій царині можуть бути: нематеріальні індивідуальні блага людини (її життя, здоров'я, безпека тощо); матеріальні блага (певні речі, лікарські засоби, медичне обладнання, медичні документи тощо); продукти інформаційного характеру (персональні дані, в тому числі дані або інформація стосовно стану здоров'я); дії людей (організацій) або інших суб'єктів публічного адміністрування (наприклад, надання медичних послуг або здійснення контролю господарської діяльності у фармацевтичній сфері).

Українське законодавство про охорону здоров'я регулює декілька видів адміністративних правовідносин, аналіз яких дозволяє виявити специфіку кожного з цих видів та відмежувати його від інших. За змістовим критерієм їх можна розділити на такі групи правовідносин, які виникають: у процесі організації надання медичної допомоги і здійснення заходів щодо охорони здоров'я населення; у процесі визначення адміністративно-правового



статусу суб'єктів, які отримують, і суб'єктів, які надають медичну допомогу; у процесі організації та забезпечення санітарно-гігієнічного і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення та здійснення державного санітарного нагляду; у процесі державного і муніципального управління наданням медичної допомоги і державного регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я; у процесі безпосереднього надання медичної допомоги; в окремих напрямках медичної діяльності (терапії, хірургії, психіатрії, імунопрофілактиці, трансплантології, клінічному випробовуванні лікарських засобів тощо [9, с. 109].

Висновки. Враховуючи сучасний стан охорони здоров'я та ситуацію у світі й в Україні зокрема, можна стверджувати, що нормативно-правова база потребує негайного й суттєвого вдосконалення. Необхідні законодавчі зміни стосовно належного забезпечення та гарантування невіддільних прав людини й громадянина на життя і здоров'я, на свободу пересування тощо. Особливого правового врегулювання потребують обмеження, пов'язані з введенням карантинів й відповідальністю за порушення таких обмежень. Зазначені зміни можливі тільки шляхом опрацювання нових законів України й удосконалення діючих нормативно-правових актів, причому особливої уваги законодавця потребують Закони України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» і «Про захист населення від інфекційних хвороб», а також чіткої регламентації підзаконного характеру вимагає процес та порядок надання медичних послуг під час нововведених обмежень, пов'язаних з виникненням інфекційних хвороб.

Проведене теоретичне дослідження адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я вказало на наявність великої кількості новоутворених проблемних питань, які потребують свого вирішення. Вивчення квінтесенції такого регулювання дало розуміння його сутності та складових елементів, розкрило суб'єкти та об'єкти останнього, що позитивним чином вплине на вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері охорони здоров'я та впливатиме на подальші комплексні й ґрунтовні наукові дослідження у цій царині.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит. 1966. 187 с.
3. Ваньчук І.Д. Поняття й сутнісні ознаки правового регулювання суспільних відносин: сучасний погляд. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Вип. 32. Т. 1. С. 7–10.
4. Разводовський В.Й. Особливості нормативно-правового регулювання державноуправлінських відносин у транспортній сфері. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2003. № 23. С. 167–174.
5. Матвійчук А. Визначення адміністративно-правового регулювання у сфері забезпечення регуляторної політики. *Підприємництво, господарство і право. Адміністративне право і процес*. 2018. № 11. С. 121–124.
6. Березовська І.Р. Поняття і характеристика структурних елементів механізму застосування адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки України. *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 31–35.
7. Гомон Д.О. Адміністративно-правове та організаційне забезпечення охорони здоров'я в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 250 с.
8. Іванищук А.А. Поняття об'єкту адміністративно-правового регулювання у сфері судової гілки влади. URL: [file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2012_4_66%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/FP_index.htm_2012_4_66%20(2).pdf) (дата звернення: 26.02.2021).
9. Гладун З. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я за законодавством України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 103–111.

