
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 614:342.9

В. М. Литвиненко, к. ю. н., доцент**ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я: ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Анотація. Стаття присвячена особливостям адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я. У дослідженні проаналізовано основні нормативно-правові акти різної юридичної сили, які становлять правову основу реалізації права на охорону здоров'я. Також визначена система державних органів, які безпосередньо здійснюють адміністративний вплив на сферу охорони здоров'я.

Ключові слова: охорона здоров'я; право на охорону здоров'я; адміністративно-правове регулювання; державні органи; державна політика.

В. Н. Литвиненко, к. ю. н., доцент**ЗДРАВООХРАНЕНИЕ: ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Аннотация. Статья посвящена особенностям административно-правового регулирования здравоохранения. В исследовании проанализированы основные нормативно-правовые акты различной юридической силы, составляющие правовую основу реализации права на охрану здоровья. Также определена система государственных органов, непосредственно осуществляющих административное влияние на сферу здравоохранения.

Ключевые слова: здравоохранение; право на охрану здоровья; административно-правовое регулирование; государственные органы; государственная политика.

V. M. Lytvynenko, Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor**HEALTH CARE: FEATURES OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION**

Abstract. The article is dedicated to the peculiarities of the administrative and legal regulation of healthcare. The research work analyzes the main legal acts of various legal forces, which constitute the legal basis for the implementation of the rights to health care. The system of government bodies directly implementing administrative influence into the healthcare sector is also defined.

Keywords: health care; the right to health care; administrative regulation; state bodies; state policy.

Актуальність теми дослідження. Сфера охорони здоров'я завжди була в центрі уваги як сторін правовідносин, які виникають у процесі реалізації права людини на охорону здоров'я, так і суб'єктів, які здійснюють вплив на ці відносини. Одним із різновидів такого впливу є адміністративно-правове регулювання. Сьогодні питання охорони здоров'я особливо є актуальним, що пов'язано із проведенням реформи в цьому напрямі діяльності держави. Механізм адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я, зокрема в частині проведення реформування, викликає підвищений інтерес і потребує детального дослідження.

Постановка проблеми. Потреба в з'ясуванні правової основи адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я та системи органів, які здійснюють управління охороною здоров'я є вимогою часу. Необхідність дослідження законодавства у сфері охорони здоров'я та системи відповідних інституцій зумовлене як появою нових нормативно-правових актів у згаданій сфері, так і зміною правового статусу окремих органів та установ, до компетенції яких входить забезпечення реалізації права людини на охорону здоров'я.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості адміністративно-правового регулювання питань охорони здоров'я дедалі більше привертають увагу не тільки зацікавлених сторін правовідносин у цій галузі, але й наукову спільноту. Так, питання регулювання охорони здоров'я є сферою наукових інтересів таких авторів, як Н. В. Авраменко, З. С. Гладун, Р. Ю. Гревцова, І. Я. Сенюта, С. Г. Стеценко та ін.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є проведення комплексного аналізу нормативно-правової основи здійснення охорони здоров'я в Україні та визначення правового статусу відповідних органів як невід'ємних елементів адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Для з'ясування особливостей адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я варто пригадати, що розуміють, використовуючи термін «адміністративно-правове регулювання». Очікувано, що юридична доктрина містить різні формулювання цього поняття. Так, одні науковці вважають, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави в суспільних відносинах для підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [1, с. 52]. Інші автори стверджують, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [2]. Окремі дослідники визначають адміністративно-правове регулювання як адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання [3, с. 55]. Об'єднує наведені вище трактування адміністративно-правового регулювання те, що це вплив норм на відносини з метою сприяння реалізації прав та інтересів різних суб'єктів.

Як бачимо, важливим у адміністративно-правовому впливі є правове регулювання, яке являє собою впорядкування поведінки учасників суспільних відносин за допомогою спеціальних юридичних засобів і способів (норм права, нормативно-правових актів, актів застосування права тощо) [4, с. 95]. Тому саме системі нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я буде присвячена наступна частина нашого дослідження. Безперечно, що основний регулюючий вплив на будь-які відносини, у тому числі й на сферу охорони здоров'я, здійснює Конституція України. Згідно з Основним Законом охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Держава створює умови для ефективного й доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності [5]. Безперечно, говорити про відповідність і гарантованість дотримання згаданої норми Конституції реаліям сьогодення не має можливості й підстав. Однак Україна, обравши шлях реформування охорони здоров'я, намагається реалізувати закріплені в Конституції норми щодо охорони здоров'я, особливо в частині забезпечення безоплатною медичною допомогою.

Базовим нормативно-правовим актом для регулювання сфери охорони здоров'я є Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р. № 2801-XII (далі - Основи). Згаданим Законом передбачено, що державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності, не завдавати шкоди здоров'ю населення і окремих осіб, у межах своєї компетенції надавати допомогу хворим, особам з інвалідністю та потерпілим від нещасних випадків, сприяти працівникам органів і закладів охорони здоров'я в їхній діяльності, а також виконувати інші обов'язки, передбачені законодавством про охорону здоров'я [6]. Хоча

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

охорона здоров'я є спільним обов'язком і держави, і громадянина, а також незважаючи на зупинення норми про забезпечення бюджетними асигнуваннями охорони здоров'я в розмірі не менше десяти відсотків національного доходу, згідно з Основами все ж таки держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію, що зумовлено віднесенням охорони здоров'я до одного з пріоритетних напрямів державної діяльності (ст. 12 Основ).

Аналіз згаданого нормативного акта дозволяє визначити, на які ж органи державної влади покладається обов'язок формування політики у сфері охорони здоров'я та її реалізації. Отже, основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження загальнодержавних програм охорони здоров'я. Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади. Зокрема, Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення державних цільових програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди й координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади у сфері охорони здоров'я. Забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; інші центральні органи виконавчої влади, які реалізують державну політику у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, контролю якості та безпеки лікарських засобів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань. Реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я в адміністративно-територіальних одиницях України здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації [6].

Сьогодні центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, є Міністерство охорони здоров'я (далі – МОЗ). Саме МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [7]. Тобто, фактично, МОЗ спільно з Верховною Радою України формує державну політику охорони здоров'я, а забезпечення реалізації такої політики покладається на Кабінет Міністрів України, зокрема, на МОЗ та інші центральні органи виконавчої влади. МОЗ здійснює її реалізацію за такими основними напрямками: протидія соціально небезпечним захворюванням; створення, виробництво, контроль якості та реалізації лікарських засобів, медичних виробів та препаратів; сфера обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів; сфера санітарного та епідемічного благополуччя.

Адміністративно-регулюючий вплив МОЗ на відносини у сфері охорони здоров'я здійснюється прийняттям різноманітних відомчих нормативно-правових актів – наказів. На початок грудня 2019 року кількість прийнятих Міністерством наказів у 2019 році сягнула понад 80. Безумовно, всі накази спрямовані на реалізацію згаданих вище напрямів державної політики у сфері охорони здоров'я. Частині з них буде приділена увага в нашому дослідженні нижче.

До інших центральних органів виконавчої влади, які реалізують політику у сфері охорони здоров'я, зокрема, у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, належить відповідно до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року № 4004-XII (у редакції від 04.10.2018 року) Державна санітарно-епідеміологічна служба. Втім, Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

2017 р. № 348 «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби» Державну санітарно-епідеміологічну службу було ліквідовано, а функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства покладено на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів [8]. Крім того, реалізацією згаданого напрямку займається й Державна служба України з питань праці, яка здійснює функції з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій зі здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників [9]. Центральним органом контролю якості та безпеки лікарських засобів сьогодні є Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Функції протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань були покладені на Державну службу з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу, однак з її ліквідацією вони віднесені до компетенції Міністерства охорони здоров'я [10]. Варто зазначити, що згадані вище центральні органи виконавчої влади, які поряд із Кабінетом Міністрів України та МОЗ забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я за різними напрямками, були створені відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442, однак попри це окремі нормативні акти (деякі з них згадані нами в дослідженні) не приведені у відповідність до змін, які відбулися.

Однак, крім центральних органів виконавчої влади, державна політика у сфері охорони здоров'я реалізується органами виконавчої влади на місцях, якими є місцеві державні адміністрації. Правовий статус місцевих державних адміністрацій визначається Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. Згідно з цим Законом до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення різноманітних питань, одним серед яких є питання у сфері науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей (ст. 13). Зокрема, місцева державна адміністрація, наприклад, реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку; виконує програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснює загальне керівництво закладами науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення [11].

Таким чином, керуючись положеннями стосовно органів, які формують і реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я, закріпленими Основами законодавства України про охорону здоров'я, такими органами нині є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я, Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань праці, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, місцеві державні адміністрації.

Наступним важливим нормативним актом, що здійснює регулюючий вплив на сферу охорони здоров'я, є Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII. Відповідно до зазначеного нормативного акта держава гарантує повну оплату згідно з тарифом за кошти Державного бюджету України надання громадянам необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, що передбачені програмою медичних гарантій. У межах програми медичних гарантій держава гарантує громадянам, іноземцям, особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, повну оплату за рахунок коштів Державного бюджету України необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, пов'язаних з наданням: 1) екстреної медичної допомоги; 2) первинної медичної допомоги; 3) вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги; 4) третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; 5) паліативної медичної допомоги; 6) медичної реабілітації; 7) медичної допомоги дітям до 16 років; 8) медичної допомоги у зв'язку з вагітністю

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

та пологоми. Програма медичних гарантій затверджується Верховною Радою України у складі закону про Державний бюджет України на відповідний рік [12].

Не менш важливим документом у системі законодавчого підґрунтя для сфери охорони здоров'я є Закон України «Про екстрену медичну допомогу» від 5 липня 2012 року № 5081-VI, який урегульовує алгоритм отримання і надання екстреної медичної допомоги, визначено коло тих, хто має право на екстрену медичну допомогу та зобов'язаний надавати таку допомогу.

Безперечно, перелік законів, які регулюють ті чи інші питання реалізації права на охорону здоров'я можна продовжувати, однак є система підзаконних нормативно-правових актів, без яких неможливо повноцінно вплинути на відносини з питань охорони здоров'я. Такими актами передусім є постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України та накази Міністерства охорони здоров'я: Порядок функціонування електронної системи охорони здоров'я (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411), Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я (схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1013-р), Порядок надання первинної медичної допомоги (затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України 19.03.2018 № 504), Порядок вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу (затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України 19.03.2018 № 503), Порядок організації медичного обслуговування та направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу (затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України 05.10.2011 № 646), Порядок надання паліативної допомоги (затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України 21.01.2013 № 41), Перелік медичних показань для надання паліативної допомоги (затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України 21.01.2013 № 41), Порядок організації медичної допомоги на первинному, вторинному (спеціалізованому), третинному (високоспеціалізованому) рівнях із застосуванням телемедицини (затверджено Наказом Міністерства охорони здоров'я України 19.10.2015 № 681) та багато інших.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна дійти таких основних висновків:

1. Сфера охорони здоров'я є одним із пріоритетних напрямів державної політики й вимагає від держави постійних активних дій як у правотворенні, так і в управлінні цією сферою.

2. Законодавча основа охорони здоров'я включає розгалужену систему нормативно-правових актів, починаючи з Основного Закону держави й завершуючи відомчими нормативними актами. Уся сукупність нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я потребує узгодження між собою, що викликано наявністю колізій у зв'язку із несвоєчасним реагуванням на зміни в цій сфері.

3. Система органів, які здійснюють адміністративний вплив на відносини у сфері охорони здоров'я, складається з Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, державних служб із визначених законодавством питань та місцевих державних адміністрацій.

Література

1. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування / В. І. Теремецький // Держава та регіони. Серія «Право». - 2012. - № 1 (35). - С. 50-54.
2. Галуцько, В. В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В.В. Галуцько, О. М. Єшук // Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua> (дата звернення: 1.12.2019).
3. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. -д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Шопіна Ірина Миколаївна ; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. - К., 2012. - 514 с.
4. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбра. – Київ : Ваїте, 2016. - 392с.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 4. - Ст. 19.
7. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 // Офіційний вісник України. - 2015. - № 38. - Ст. 1141.
8. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служб: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348 // Урядовий кур'єр. -2017. -25 травня (№ 95).

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

9. Положення про Державну службу України з питань праці: постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 // Урядовий кур'єр. 2015. 17 березня (№ 48).

10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Урядовий кур'єр, 2014. 16 вересня (№ 169).

11. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

12. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19 жовтня 2017 року № 2168-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2018. № 5. Ст. 31.

Надійшла 18.10.2019

Бібліографічний опис для цитування :

Литвиненко, В. М. Охорона здоров'я: особливості адміністративно-правового регулювання / В. М. Литвиненко // Актуальні проблеми юридичної науки та практики. – 2019. – № 1 (5). – С. 42-47.