

УДК 342.1

АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: СТАН КОДИФІКОВАНOSTI

Ганна САРИБАСВА,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АНОТАЦІЯ

Наразі в Україні норми галузі адміністративного права про охорону здоров'я кодифіковано у двох законах – Кодексі України про адміністративні правопорушення й Основих законодавства України про охорону здоров'я. Що ж до Кодексу адміністративного судочинства України (ще одного кодифікованого акта галузі адміністративного права), то він не має безпосереднього стосунку до законодавства про охорону здоров'я. Основи законодавства України про охорону здоров'я виступають як міжгалузевий акт кодифікованого характеру, у якому здійснено предметну кодифікацію норм про охорону здоров'я, а Кодекс України про адміністративні правопорушення є актом кодифікованого характеру галузі адміністративного права. В останньому акті запропоновано змінити найменування глави 5 на «Адміністративні порушення в галузі охорони здоров'я населення й праці», відповідно змінивши й порядок розміщення статей (спочатку статті про порушення в галузі охорони здоров'я населення, а після них – статті про порушення в галузі охорони праці). Пропозиція аргументована тим, що коло ймовірних потерпілих від правопорушень у галузі охорони здоров'я населення є потенційно значно більшим, ніж від правопорушень у галузі охорони праці.

Ключові слова: систематизація, кодифікація, кодекси України, захист здоров'я, адміністративне право.

ADMINISTRATIVE LAW IN THE FIELD OF HEALTH CARE: THE CODIFIED STATE

Hanna SARYBAEVA,

Candidate of Law Sciences, Associated Professor,

Associated Professor at the Department of Administrative and Financial Law
of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

Currently, the norms of the administrative law on health protection in Ukraine are codified in two laws – the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Fundamentals of the Ukrainian Legislation on Health Care. As for the Code of Administrative Justice of Ukraine, another act of a codified nature of the field of administrative law, it has no direct relation to the legislation on health care. The fundamentals of Ukrainian health legislation act as an interdisciplinary act of a codified nature, in which substantive codification of health norms has been made, and the Code of Administrative Offenses of Ukraine is an act of a codified nature of the field of administrative law. The last act proposed to change the title of Chapter 5 to "Administrative violations in the field of health protection of the population and labor", respectively, changing the procedure for posting articles (first articles on violations in the field of public health, followed by articles on violations in the industry labor protection). The proposal is based on the fact that the range of probable victims of human health violations is potentially much larger than that of occupational safety and health violations.

Key words: systematization, codification, codes of Ukraine, health protection, administrative law.

Постановка проблеми. Наразі в Україні триває медична реформа, яка робить нагальним дослідження всіх питань, пов'язаних з охороною здоров'я. Не залишається осторонь і галузь адміністративного права, оновлюється відповідне законодавство. Кожна реформа, що впливає на нормативно-правову базу, неодмінно ставить питання про систематизацію законодавства у відповідній сфері, і медична реформа щодо відповідних норм адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я не є виключенням.

Актуальність теми дослідження. Важливим науковим завданням є дослідження перспектив подальшої кодифікації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я. На підставі сформульованих висновків і пропозицій можна буде реалізувати таку важливу практичну задачу, як реалізація доктринальних рекомендацій.

Ступінь дослідження проблеми. Питання, пов'язані з адміністративно-правовим виміром нормативної регламентації правовідносин у сфері охорони здоров'я, є до-

волі популярними. Значна кількість підручників з адміністративного права наразі містить відповідні розділи, глави тощо. Наприклад, підручник «Курс адміністративного права України», виданий авторським колективом у складі В.К. Колпакова, О.В. Кузьменка, І.Д. Пастуха, В.Д. Суценка й інших учених, у розділі 3 «Публічне адміністрування в соціально-культурній сфері» разом із темами про публічне адміністрування у сфері освіти, науки, культури, молоді та спорту містить тему 30 «Публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я», [1, с. 807–841]. Також слід відмітити такого дослідника зазначених проблем, як З.С. Гладун, авторству якого належить низка монографій і статей з обраної тематики [2; 3]. Проте в згаданих працях поки що не поставало питання кодифікації адміністративного законодавства у сфері охорони здоров'я.

Метою та завданням статті є аналіз стану кодифікованості адміністративного законодавства України у сфері охорони здоров'я, а також формулювання відповідних висновків і пропозицій. У цій статті поняття «законодав-

ство» застосовується у вузькому розумінні, тобто як сукупність лише законів України.

Виклад основного матеріалу. Традиційно в українській юридичній літературі вважається, що «охорона здоров'я – це система заходів публічної адміністрації, спрямованих на захист здоров'я шляхом створення сприятливих умов, яка спрямовується на попередження й лікування захворювань із метою забезпечення оптимальної працездатності та соціальної активності людини за максимально можливою індивідуальною тривалістю життя» [1, с. 812]. Варто зауважити, що це є доктринальна модифікація нормативного визначення цього поняття, яке надане в Основах законодавства України про охорону здоров'я: «Охорона здоров'я – система заходів, що здійснюються органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, фізичними особами – підприємцями, які зареєстровані в установленому законом порядку й одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, медичними та фармацевтичними працівниками, громадськими об'єднаннями й громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини за максимальною біологічно можливою індивідуальною тривалістю її життя» [4].

Спрямована на практичну реалізацію такої закріпленої в Конституції України цінності, як людина, її життя та здоров'я (ст. 3), охорона здоров'я посідає важливе місце не тільки в галузі конституційного права, але й у галузі кримінального, цивільного, фінансового, і не в останню чергу – у галузі адміністративного права. Більше того, на думку вчених, з-поміж норм про охорону здоров'я найбільшу питому вагу займають саме норми адміністративного права. Так, З.С. Гладун пише: «До складу законодавства про охорону здоров'я входить велика кількість правових актів, що містять правові норми різної галузевої приналежності (цивільного, трудового, фінансового, господарського, земельного, кримінального й інших галузей права). Однак найбільшою за кількістю й колом регульованих відносин у цій сфері є група адміністративно-правових норм. Саме вони встановлюють правове регулювання організації охорони громадського здоров'я, державного управління й регулювання, захист і реалізацію прав громадян у цій сфері, містять численні вказівки на порядок проведення тих чи інших медичних процедур (наприклад, медичного огляду), нарешті, містять загальнообов'язкові санітарні й медичні правила та норми» [3, с. 135].

Поняття «законодавство» в українській юридичній літературі розглядають у широкому сенсі, включаючи до нього закони та деякі підзаконні акти, а також у вузькому сенсі, включаючи до нього лише закони. Надалі йтиметься про законодавство у вузькому сенсі.

Норми адміністративного законодавства щодо охорони здоров'я містяться в таких актах кодифікованого характеру:

- Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- Основи законодавства України про охорону здоров'я.

І якщо Кодекс України про адміністративні правопорушення є актом кодифікованого характеру галузі адміністративного права, то Основи законодавства України про охорону здоров'я є міжгалузевим актом кодифікованого характеру, у якому здійснено предметну кодифікацію норм про охорону здоров'я. Що ж до Кодексу адміністративного судочинства України (ще одного акта кодифікованого характеру галузі адміністративного права), то він не має безпосереднього стосунку до законодавства про охорону здоров'я.

Кодекс України про адміністративні правопорушення містить норми щодо охорони здоров'я як у Загальній, так

і в Особливій частині. У Загальній частині передбачено, що «посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного й громадського порядку, природи, здоров'я населення й інших правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків» (ст. 14 «Відповідальність посадових осіб» [5]).

Що ж до Особливої частини, то в її межах більшість норм щодо охорони здоров'я містяться в главі 5 «Адміністративні порушення в галузі охорони праці й здоров'я населення». Спочатку в цій главі розміщені статті, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення в галузі охорони праці, і лише після цього – відповідальність за порушення в галузі здоров'я населення. Варто зазначити, що це є доволі нелогічним, адже далеко не кожна особа, яка знаходиться на території України, працює (а отже, не може зазнати шкоди від такого порушення), у той час як кожна особа, що знаходиться на території України, може зазнати шкоди від порушення в галузі здоров'я населення. У зв'язку із цим доцільно змінити найменування цієї глави на «Адміністративні порушення в галузі охорони здоров'я населення й праці», відповідно змінивши й порядок розміщення статей.

Поки що адміністративні правопорушення в галузі охорони здоров'я передбачаються такими статтями глави 5:

- ст. 44 «Незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах»;
- ст. 44-1 «Ухилення від медичного огляду чи медичного обстеження»;
- ст. 44-2 «Порушення обмежень, установлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності»;
- ст. 45 «Ухилення від обстеження й профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу»;
- ст. 45-1 «Порушення встановленого порядку взяття, переробки, зберігання, реалізації й застосування донорської крові та (або) її компонентів і препаратів»;
- ст. 46 «Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою»;
- ст. 46-1 «Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення»;
- ст. 46-2 «Порушення встановлених законодавством вимог щодо заняття народною медициною (цілітельством)».

Варто зауважити, що цими статтями адміністративні правопорушення в галузі охорони здоров'я в Особливій частині не обмежуються. Так, негативний вплив на здоров'я фізичних осіб може мати невиконання обов'язків із реєстрації в судових документах операцій зі шкідливими речовинами й сумішами (ст. 62), учинення насильства в сім'ї (ст. 173-2) тощо.

Кодекс України про адміністративні правопорушення систематизує адміністративно-правові норми не лише матеріального, але й процесуального характеру, зокрема щодо охорони здоров'я. Наприклад, у ст. 255 «Особі, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» передбачено, що до числа повноважених на те посадових осіб віднесено посадових осіб органів охорони здоров'я (ст. ст. 45, 46, 46-2, ст. 183 (щодо завідомо неправдивого виклику швидкої медичної допомоги)), а також посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері оздоровлення та відпочинку дітей (ст. 166-25) [5].

Якщо під час аналізу норм Кодексу України про адміністративні правопорушення норми про охорону здоров'я виокремлювалися серед інших адміністративно-правових норм, то під час аналізу Основ законодавства України про

охорону здоров'я адміністративно-правові норми про охорону здоров'я необхідно відокремити від норми про охорону здоров'я інших галузей правової системи України. Найбільше значення з адміністративно-правового погляду має розділ 3 аналізованого акта – «Основи організації охорони здоров'я». У ньому охорона здоров'я проголошується одним із пріоритетних напрямів державної діяльності та вказується, що «держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію» [6]. Положення про формування державної політики охорони здоров'я конкретизуються у ст. 13, частина третя якої демонструє ґрунтовний підхід до цього питання. У формуванні державної політики охорони здоров'я задіяні як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування, адже «складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я в Автономній Республіці Крим, місцеві й регіональні комплекси та цільові програми, що формуються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та відображають специфічні потреби охорони здоров'я населення, яке проживає на відповідних територіях» [6].

Наступна стаття цього розділу встановлює, що реалізація державної політики з охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади, серед яких Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади. Також зазначається, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством. Питання реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я деталізуються і в інших статтях розділу 3, серед яких ст. 15 «Органи охорони здоров'я», ст. 16 «Заклади охорони здоров'я», ст. 17 «Господарська діяльність у сфері охорони здоров'я», ст. 18 «Фінансування охорони здоров'я», ст. 19 «Матеріально-технічне забезпечення охорони здоров'я», ст. 20 «Наукове забезпечення охорони здоров'я», ст. 21 «Податкові й інші пільги у сфері охорони здоров'я», ст. 22 «Державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я» та інші.

Норми адміністративного права можуть стати в нагоді й під час практичної реалізації передбачуваного Основами забезпечення здорових і безпечних умов життя, серед яких розділ IV називає підтримання необхідного для здоров'я життєвого рівня населення, забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя територій і населених пунктів, запобігання інфекційним захворюванням, небезпечним для населення.

Що ж стосується інших розділів Основ законодавства України про охорону здоров'я, то деякі їхні норми також стосуються предмета правового регулювання адміністративного права. Так, у розділі VI «Забезпечення лікарськими й протезними засобами» в контексті адміністративно-правової проблематики важливим є порядок забезпечення лікарськими засобами та імунобіологічними препаратами, виробництво лікарських засобів та імунобіологічних препаратів, забезпечення протезною допомогою; у розділі VIII «Медико-санітарне забезпечення санаторно-курортної діяльності й відпочинку» – державний контроль за цим забезпеченням, у розділі X «Медична й фармацевтична діяльність» – їхнє ліцензування та контроль за виконанням ліцензійних умов, у розділі XI «Міжнародне співробітництво» – роль органів виконавчої влади в ратифікації міжнародних актів про охорону здоров'я. Що ж до розділу XII «Відповідальність за порушення законодавства про охорону здоров'я», то його доцільно аналізувати в комплексі зі згаданими вище статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Висновки. Наразі в Україні норми галузі адміністративного права про охорону здоров'я кодифіковано у двох законах – Кодексі України про адміністративні правопорушення й Основах законодавства України про охорону здоров'я. Що ж до Кодексу адміністративного судочинства України (ще одного акта кодифікованого характеру галузі адміністративного права), то він не має безпосереднього стосунку до законодавства про охорону здоров'я. Основи законодавства України про охорону здоров'я виступають як міжгалузевий акт кодифікованого характеру, у якому здійснено предметну кодифікацію норм про охорону здоров'я, а Кодекс України про адміністративні правопорушення є актом кодифікованого характеру галузі адміністративного права. В останньому акті запропоновано змінити найменування глави 5 на «Адміністративні порушення в галузі охорони здоров'я населення й праці», відповідно змінивши й порядок розміщення статей (спочатку статті про порушення в галузі охорони здоров'я населення, а після них – статті про порушення в галузі охорони праці). Пропозиція аргументована тим, що коло ймовірних потерпілих від правопорушень в галузі охорони здоров'я населення є потенційно значно більшим, ніж від правопорушень у галузі охорони праці. Перспективи подальших досліджень у цій сфері полягають у відокремленні норм адміністративного права про охорону здоров'я від відповідних конституційно-правових норм (наприклад, [7]).

Список використаної літератури:

1. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сушенко та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
2. Гладун З.С. Норми права, які регулюють адміністративні правовідносини у сфері охорони здоров'я, та особливості їх тлумачення / З.С. Гладун // Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія : Юридична. – 2015. – Вип. 1. – С. 58–70.
3. Гладун З.С. До питання про зміст адміністративно-правових норм у сфері охорони здоров'я населення / З.С. Гладун // Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія : Юридична. – 2015. – Вип. 2. – С. 133–144.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
7. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні / Н.В. Мішина // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Одеса : Юридична література, 2014. – Т. XIV. – С. 228–233.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Сарибасва Ганна Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sarybaeva Hanna Mykolaivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative and Financial Law of National University "Odessa Law Academy";

annush@ukr.net