

УДК 342.1

*Г. М. Сарibaєва**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ ПРАВОВИХ ОСНОВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

В Україні активізувалась медична реформа, яка має неабиякий вплив на життя кожного, хто знаходиться на території нашої держави. На ефективність цієї реформи впливає значна низка чинників, починаючи від глобалізації та євроінтеграційних прагнень України, закінчуючи глибокою фінансовою кризою та високим рівнем корупції. У зв'язку з цим дуже часто залишається осторонь такий важливий чинник, як необхідність конституціоналізації правових основ публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я в Україні.

Медична реформа вимагає відповідного нормативного підкріплення, у процесі якого доцільно не збільшувати кількість нормативно-правових актів, а, вдаючись до різних форм систематизації, раціонально угруповувати їх з метою зменшення їхньої кількості, запобігання протиріч, прогалин тощо. Така систематизаційна діяльність має відбуватись з дотриманням низки принципів, одним з яких доцільно вважати принцип конституціоналізації правових основ публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я.

Слід зазначити, що питання конституціоналізації є вельми популярними в зарубіжній літературі, але малодослідженими в Україні. У статті автор звертається до пропозицій у цій сфері, сформульованих Н.В. Мішиною і Т.С. Подорожною.

Метою статті є обґрунтування необхідності під час подальшого удосконалення, у т.ч. систематизації, законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я обов'язково враховувати принцип конституціоналізації.

Враховуючи кодифікований характер Конституції України і те, що Основним Законом притаманна певна стислість і лаконічність, цілком логічно, що питанням публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я увага в ній майже не приділяється. Однак це не означає, що під час здійснення нормативної регламентації публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я можна повністю оминати увагою відповідні конституційні норми.

Нормативна регламентація публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я здійснюється переважно нормами адміністративного права, а норми Конституції України здебільшого вивчаються фахівцями з конституційного права. У зв'язку з цим вельми небагато спеціалістів

адміністративістів, які досліджували питання публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, приділяють увагу конституційному підґрунтю їх нормативної регламентації. Так само, як і фахівці у сфері конституційного права вкрай рідко цікавляться проблемами публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, вони зосереджуються переважно на питаннях, пов'язаних із конституційним правом на охорону здоров'я та медичну допомогу.

Преамбула до Конституції України 1996 р. проголошує, що «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, <...> дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, <...> прагнучи розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, <...> приймає цю Конституцію – Основний Закон України» [1]. У цій цитаті в контексті охорони здоров'я важливими є вказівки на те, що:

- держава дбає про забезпечення прав і свобод людини (одним з яких є конституційне право на охорону здоров'я та медичну допомогу);

- держава дбає про гідні умови життя людини, які можуть бути визнані такими в разі здійснення цілого комплексу заходів з охорони здоров'я та надання медичної допомоги);

- прагнення побудови в Україні соціальної держави, одним з напрямів діяльності якої є забезпечення охорони здоров'я на високому рівні.

Свідчення про соціальну спрямованість функціонування Української держави знаходимо й у статті 1 Конституції, що встановлює: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава» [1]. В самому Основному Законі України не конкретизується, що мається на увазі під соціальною державою, однак Конституційний Суд України, здійснюючи офіційне тлумачення аналізованої статті, зазначив, що «основними завданнями соціальної держави є створення умов для реалізації соціальних, культурних та економічних прав людини, сприяння самостійності і відповідальності кожної особи за свої дії, надання соціальної допомоги тим громадянам, які з незалежних від них обставин не можуть забезпечити достатній рівень життя для себе і своєї сім'ї» [2].

Важливість послідовної побудови в Україні соціальної держави обґрунтовується понад усе

аксіологічними вимогами, адже стаття 3 Конституції передбачає, що:

– «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» (частина 1);

– «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (частина 2) [1].

Саме положення частини другої статті 3 обґрунтовують важливість ефективного публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я. Н.В. Мішина зауважує, що конституційні цінності концентруються у Преамбулі та у Розділі I Основного Закону [3, с. 44]. Як справедливо зазначає Т.С. Подорожна, «конституційні цінності, визначаючи основи правового порядку, основні права людини і громадянина, закріплюють параметри аксіологічного виміру правової системи. Реалізація конституційних цінностей, які опосередковані конституційними принципами, детермінують законотворчий процес, закріплюють критерії конституційності норм права, забезпечують найоптимальніший розвиток особи, суспільства і держави на основі балансу приватних і публічних інтересів» [4, с. 1]. Не є винятком і сфера охорони здоров'я, яка так само представляє собою баланс публічного та приватних інтересів.

Конституція України не присвячує праву на охорону здоров'я окремої статті – воно проголошується у статті 49 разом із правом на медичну допомогу та медичне страхування. Так, стаття 49 передбачає:

– у частині 1 – що «кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування»;

– у частині 2 – що «охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм»;

– у частині 3 – що «державна створює умови для ефективного і 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»; ця частина статті 49 була офіційно розтлумачена Конституційним Судом України у 2002 р.;

– у частині 4 – що «державна дбає про розвиток фізичної культури і спорту, забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя» [1].

Враховуючи зміст частини 2 статті 49, можна дійти висновку, що охорона здоров'я є найбільш широким поняттям з числа понять, згаданих у частині 1 цієї статті («охорона здоров'я», «медична

допомога», «медичне страхування»), адже надання медичної допомоги є проявом охорони здоров'я (а також надання санітарної допомоги, про фінансування якої йдеться у ч. 2 ст. 49), так само як і медичне страхування має на меті охорону здоров'я конкретної особи, адже зараз більшість програм обов'язкового медичного страхування пропонують як профілактичні огляди, так і надання медичної допомоги в тому чи іншому обсязі.

Варто зазначити, що в частинах 2–4 статті 49 закріплюється важлива роль публічного адміністрування сфери охорони здоров'я. Частина друга конкретизує важливість відповідних видатків із державного бюджету, частина третя присвячена здебільшого медичній допомозі, яка має надаватися закладами як державної, так і комунальної власності (а отже, матиме місце державне адміністрування по відношенню до закладів державної та комунальної власності та муніципальне адміністрування по відношенню до закладів комунальної власності). Частина 4 підкреслює важливість запобіжних заходів під час здійснення публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, а саме – розвитку фізичної культури і спорту, забезпечення санітарно-епідемічної безпеки.

Наступна стаття Основного Закону – стаття 50 – також пов'язана з проблематикою публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я. Проголошене у статті 49 соціальне право на охорону здоров'я пов'язано з низкою екологічних прав, закріплених у статті 50. Її нормами встановлюється, що «кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди», та що «кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена» [1]. Наявність такого суб'єктивного конституційного права вимагає від держави покладення на органи публічної влади кореспондуючого обов'язку – обов'язку забезпечити безпечне для життя і здоров'я довкілля, відшкодування згаданої шкоди та вільний доступ до згаданої інформації.

Не менш тісний зв'язок існує між соціальним правом на охорону здоров'я та низкою особистих прав, у першу чергу – правом на життя, правом на повагу до гідності (в контексті того, що «жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідженням» [1]). Такий зв'язок просліджується і в рішеннях Європейського Суду з прав людини – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. не закріплює соціальних прав, однак зараз існує низка рішень цього Суду, в яких йдеться про проблеми охорони здоров'я.

Слід зазначити й важливість статті 92, в якій наводиться вичерпний перелік питань, що визначаються

виключно законами України, адже у п. 6 цієї статті встановлено, що до цих питань належить й охорона здоров'я. Однак ініціатива в цій сфері належить не тільки Верховній Раді України – відповідно до п. 4 ст. 116 Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми соціального розвитку України, а відповідно до п. 3 ст. 119 місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку. Відповідно до ч. 1 ст. 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування: управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю. Відповідно до ч. 2 ст. 143 Основного Закону обласні та районні ради: затверджують програми соціально-економічного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету, для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних програм, та контролюють їх виконання [1].

Усі ці норми Конституції України не можна оминати увагою під час подальшого вдосконалення, у т.ч. систематизації, законодавства України про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я. При цьому доцільно враховувати, що Основний Закон України має найвищу юридичну силу, а отже, норми всіх інших законів та підзаконних актів не можуть вступати в протиріччя з його нормами. Важливим є аксіологічний вимір, у відповідності до якого Т.С. Подорожна розробила концепцію конституціоналізації правового порядку. Основні положення її розробок полягають у наступному:

– метою реалізації цієї концепції є втілення конституційних положень і принципів у структуру правової системи; забезпечення верховенства та прямої дії конституції, повага до конституційних цінностей та гарантування їх реалізації; забезпечення прав та свобод людини і громадянина [4, с. 7];

– зміст терміну «конституціоналізація» автор трактує, в тому числі, як триваючий процес конкретизації засад, імплементації цінностей і норм конституції в чинному законодавстві [4, с. 8];

– до способів конституціоналізації правового порядку автор відносить: нормативно-законодавчу конституціоналізацію, яка полягає у приведенні

відповідно до Конституції чинного законодавства; нормативно-інтерпретаційну, яка є реалізацією норм і принципів конституції в галузевому законодавстві на основі рішень Конституційного Суду України [4, с. 9].

Ці положення мають теоретичний характер, а тому стануть у нагоді під час подальшого вдосконалення законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я.

Автором виявлено, що конституційні основи публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я в Україні містяться у статтях 49, 1, 3, 92, 119, 143 Основного Закону. Належність низки наведених статей до Розділу I надало підстави сформулювати висновок про важливість застосування аксіологічного підходу під час подальшого вдосконалення нормативно-правової регламентації публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я в Україні. Ця теза в сукупності з урахуванням вищої юридичної сили Конституції України дали підстави автору рекомендувати широко враховувати сучасні теоретичні напрацювання щодо нормативно-законодавчої конституціоналізації у сфері охорони здоров'я. Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають в аналізі тих рішень Конституційного Суду України, які стосуються проблем охорони під час подальшого вдосконалення, у т.ч. проблем надання медичної допомоги.

Література

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25 січня 2012 р. № 3-рп/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 11. – Ст. 422.
3. Мішина Н.В. Конституційні права людини: до питання удосконалення регламентації / Н.В. Мішина // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 43–46.
4. Подорожна Т.С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т.С. Подорожна К., 2017. – 42 с.

Анотація

Сарибасєва Г. М. Конституціоналізація правових основ публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я в Україні. – Стаття.

Автором виявлено, що конституційні основи публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я в Україні містяться у статтях 49, 1, 3, 92, 119, 143 Основного Закону. Належність низки наведених статей до Розділу I надало підстави сформулювати висновок про важливість застосування аксіологічного підходу під

час подальшого вдосконалення нормативно-правової регламентації публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я в Україні. Ця теза в сукупності з урахуванням вищої юридичної сили Конституції України дали підстави автору рекомендувати широко враховувати сучасні теоретичні напрацювання щодо нормативно-законодавчої конституціоналізації у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: адміністративне законодавство, публічне адміністрування, охорона здоров'я, конституціоналізація, конституція.

Анотація

Сарыбаева А. Н. Конституціоналізація правових основ публічного адміністрування в сфері здравоохранения в Украине. – Стаття.

Автором виявлено, що конституційні основи публічного адміністрування в сфері здравоохранения в Украине содержатся в статтях 49, 1, 3, 92, 119, 143 Основного Закона. Принадлежность ряда приведенных статей к Разделу I дало основания сформулировать вывод о важности применения аксиологического подхода при дальнейшем совершенствовании нормативно-правовой регламентации публічного адміністрування в сфері здравоохранения в Украине. Этот тезис в совокупности с учетом высшей юридической силы Конституции Украины дали основания автору рекомендовать учесть современные теоретические

наработки по нормативно-законодательной конституционализации в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: административное законодательство, публічное адміністрування, здравоохранение, конституционализация, конституция.

Summary

Sarybaieva H. M. Systematization of the Ukrainian Administrative Legislation: Problems of Definition. – Article.

The author notes the lack of the definition of «systematization of administrative legislation» in the modern Ukrainian literature. Based on this, in this article the author examines the need, if any, of such a definition. The main argument «against» the scientific research of the definition of this term is that there are the relevant developments in legal theory, and they can be applied to each of the branches of the legislation of Ukraine, including the administrative legislation. The main argument «for» the development of such a definition is the need to attract the attention of scientists and law-making subjects to the urgent question of systematization of the administrative legislation of Ukraine. The author defends the idea that the definition of «systematization of administrative legislation» should be very compact.

Key words: administrative law, administrative law systematization, classification, administrative law, European integration.