

УДК 343.62

**О.В. ВАСИЛОВА-КАРВАЦЬКА,**

 Чернівецький національний університет ім.  
Ю. Федьковича

## ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРО ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

*Ключові слова:* прокурорський нагляд, сфера охорони здоров'я, право на охорону здоров'я, медичне право, Медичний кодекс, функції прокуратури України

Всі види соціально-правових явищ отримують нормативно-визначену форму, межі офіційного здійснення та функціонування завдяки їх правовому врегулюванню нормами чинного національного законодавства. Не є виключенням і прокурорсько-наглядові правовідносини в сфері охорони здоров'я. Але актуальність дослідження правового регулювання нагляду за дотриманням законів про охорону здоров'я полягає в тому, що законодавство не окреслює галузеві особливості, а тому остаточний висновок про прокурорсько-наглядову діяльність можна зробити лише дослідивши значну кількість нормативно-правових актів загального та спеціального характеру, більшість з яких є недосконалими та не відповідають сучасним вимогам.

Сучасний стан національного законодавства відіграє вирішальну роль в ефективності нагляду за дотриманням законів про охорону здоров'я. Питання правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я стали предметом дослідження вчених, серед яких варто відзначити Ю.В. Вороненко, В. Долежан, О.В. Любінець, В.Ф. Опришко, Я.Ф. Радиш, І.Я. Сенюта, С.Г. Стеценко, Ю.И. Федінській, Ю.С. Шемшученко та ін. В статті також проаналізовано джерела правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я. Проте, враховуючи реформування ор-

ганів прокуратури, питання правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я потребують додаткового дослідження та доопрацювання.

Основною метою даної статті є висвітлення основних проблем правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я, задля подальшого удосконалення законодавства в цій сфері. Для досягнення поставленої мети в статті вирішуються такі головні завдання: аналіз джерел різного характеру сучасного правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я, визначення основних проблем, недоліків та перспектив у цьому напрямку, формування пропозицій щодо удосконалення діючого законодавства.

Дослідження сучасного стану правового врегулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я слід розпочати з нормативно-правового акту загального характеру, котрим є Основний Закон України. Так, Конституція України визначає пріоритетним життя та здоров'я людини, які є найвищою соціальною цінністю (ст.3) для правової, соціальної демократичної держави та громадянського суспільства, тому забезпечення додержання законодавства України про охорону здоров'я вважається одним з основних напрямків прокурорської діяльності. Стаття 49 Конституції України передбачає право кожної особи на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування [1], що є основоположними гарантими гідного існування фізичної особи в суспільстві.

Забезпечення в ст.49 Конституції України права осіб можна тлумачити в об'єктивному і суб'єктивному розумінні. В об'єктивному розумінні – це конституційне положення, котре регламентує охорону здоров'я окремої людини, без акценту на факті приналежності до українського громадянства. В об'єктивному розумінні – це офіційно визначена, гарантована та охоронювана можливість особи отримати медичну допомогу, чому відповідає обов'язок працівників медичних закладів всіх форм власності таку допомогу надати. Визначаючи

права і свободи людини невідчужуваними і непорушними, Основний Закон України гарантує, що вони не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст.22 Конституції України). Ця конституційна норма є основоположною підставою для формування законодавства України, за якими людина, її життя і здоров'я у правовій державі визнається найвищою соціальною цінністю, а встановлені права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави в особі її компетентних органів.

Суспільні відносини у сфері охорони здоров'я разом з Конституцією України регулює Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та прийняті на їх основі підзаконні нормативно-правові акти. Охорона здоров'я, відповідно до статей 5, 12 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», визначається одним із пріоритетних напрямків діяльності суспільства і держави. Також, слід зауважити на тому, що Конституція України та ст.23 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» не лише визначають права, свободи та інтереси громадян України в сфері охорони здоров'я, але й передбачають механізм їх забезпечення, в якому вищий нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я здійснюють Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори [2].

Закон України «Про прокуратуру» слід деталізувати в аспекті визначення функції органів прокуратури України з огляду на реалізацію наглядової діяльності прокурора в важливих сферах життєдіяльності людини та громадянина, зокрема, такої як сфера охорони здоров'я, котра не врегульована в діючій редакції закону. На даний момент, беззаперечно, сфера охорони здоров'я потребує державної уваги у вигляді прокурорського нагляду за додержанням законів як гарантії здійснення гарантованих Конституцією України прав і свобод осіб. Зазначена функція, на нашу думку, не тільки повинна залишитися в межах діючого Закону

України «Про прокуратуру», а ще й поширитися в аспекті суб'єктного складу охорони, визначення його об'єкту та предмету. Так В. Долежан підкреслює той факт, що «важко зрозуміти, чому, здійснюючи судове представництво, прокурор захищає як інтереси громадян, так і інтереси держави, а при здійсненні нагляду – лише права і свободи громадян» [3, с.20]. Таким чином, ми вважаємо за необхідне захищати права, інтереси та свободи всіх вищеперерахованих суб'єктів прокурорсько-наглядових правовідносин.

На жаль, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» на сьогодні не в повному обсязі регулює ефективне функціонування сфери охорони здоров'я, але він є поштовхом до створення єдиного кодифікованого нормативно-правового акту в сфері охорони здоров'я. При цьому суттєвими перспективними кроками в майбутньому Медичному Кодексі України порівняно з Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» має бути: 1) визначений в окремій главі суб'єктний склад правовідносин в сфері охорони здоров'я, до яких відносяться: а) працівники медичних установ всіх форм власності; б) пацієнт; в) контролюючі та наглядові органи, серед яких основними є громадські правозахисні органи, державні спеціально уповноважені органи, органи державного санітарного нагляду тощо); 2) визначити права і обов'язки кожного окремого суб'єкту тощо.

Свого часу з метою підвищення якості прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законодавства у сфері охорони здоров'я було видано Наказ Генерального прокурора України від 18.10.2010 р. № 3гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів» (втратив чинність на основі Наказу Генерального прокурора України «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України» від 12.04.2011 р. № 3гн), згідно з положенням п.3 якого, до основних напрямків наглядової діяльності прокуратури щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, віднесено охорону здоров'я. Вказаний підза-

конний нормативно-правовий акт доповнював попередній Наказ Генерального прокурора України від 19.09.2005 р. № 3гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів, щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів», який довгий час являвся базовим, в плані здійснення та організації наглядової діяльності прокуратури в сфері охорони здоров'я, який, на даний час, також втратив чинність. На даний момент відсутній галузевий, єдиний, узгоджений та сучасний нормативно-правовий акт, котрий регулював би організацію нагляду за додержанням та застосуванням законів у сфері охорони здоров'я, що й призводить до утворення прогалів в правовому регулюванні відповідного напрямку прокурорської діяльності.

Необхідно звернути увагу на те, що нормативно-правову базу, котра є предметом нагляду прокурора за додержанням законів в сфері охорони здоров'я нарівні з Конституцією України, Законами України «Про прокуратуру» та «Основи законодавства України про охорону здоров'я» складає ще й велика кількість нормативно-правових актів спеціального характеру, котрі створюють перешкоди в здійсненні відповідної функції з огляду на кількісні та якісні характеристики. Однак за кількісним складом масиву законодавчих актів в галузі охорони здоров'я виникають слушні питання щодо його системної повноти та інституційної спроможності забезпечити сталий розвиток вітчизняної охорони здоров'я.

Як слушно зазначають Ю.В. Вороненко та Я.Ф. Радиш, до цього часу відсутні усталені тлумачення таких важливих термінів, як «медична допомога», «медична послуга», «психічне здоров'я», «медичний експеримент» та низка інших дефініцій, які за своєю предметною спрямованістю належать до галузі медичного права» [4, с.7]. Юридичні енциклопедичні джерела визначають окрему галузь медичного права як «систему правових норм, які регулюють суспільні відносини, змістом яких є здійснюваний медичним працівником за допомогою медичних засобів вплив на фізичний та психологічний стан людини... Це,

зокрема, відносини, пов'язані з наданням медичної допомоги» [5, с.608–609]. В свою чергу, С.Г. Стеценко визначає, що «Медичне право – це комплексна галузь права, яка включає сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері медичної діяльності. Медичні правовідносини – це виникаючий на основі правових норм зв'язок суб'єктів права, що характеризується наявністю в них певних юридичних прав та обов'язків у сфері медичної діяльності» [6, с.2, 23]. Ми вважаємо, що медичне право це система норм права, що утворює окрему, самостійну галузь права, що регулює сферу охорони здоров'я людини та громадянина України. Медичні правовідносини – це вид соціально-правових, відносин з приводу реалізації особами прав на охорону здоров'я, передбачених діючим законодавством, що здійснюється в результаті виникнення взаємних прав та обов'язків між працівниками медичних установ та пацієнтами з приводу надання медичних послуг, медичної допомоги.

В Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» надані визначення наступних понять: медична допомога та медичне обслуговування: «медична допомога – діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами; медичне обслуговування – діяльність закладів охорони здоров'я та фізичних осіб – підприємців, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію в установленому законом порядку, у сфері охорони здоров'я, що не обов'язково обмежується медичною допомогою» [2]. З цього приводу, в юридичних енциклопедичних джерелах зазначено, що «Медична послуга – це вид медичної допомоги, котра надається медичним працівником та установою охорони здоров'я населення... Медична послуга як товар має характерні особливості: невідчутність, невідокремленість від джерела послуги, непостійність якості. Вона також має вартість, грошовий вираз, котрим є ціна» [7, с.235].

Вищезазначене, дає підставу стверджувати, що визначення відповідних понять повинно знайти своє відображення в майбутньому Медичному Кодексі України, котрий буде основою правового регулювання сфери охорони здоров'я людини та громадянина та, відповідно, прокурорського нагляду за додержанням законів в цій сфері.

На необхідності прийняття єдиного кодифікованого нормативно-правового акту в галузі охорони здоров'я наголошує велика кількість науковців. В концепції розвитку законодавства України на 1997–2005 роки, де розкриті загальні напрями розвитку національного законодавства, передбачено орієнтовною програмою законопроектних робіт в Україні впродовж 2001–2005 років, В.Ф. Опришко пропонує розробити й прийняти Кодекс про охорону здоров'я громадян України [8, с.118]. Захистити належним чином можна лише нормативно визначені суспільні відносини. За допомогою норм права такі відносини гарантовані, врегульовані та захищені. Ситуація в середині сфери охорони здоров'я стає відомою для держави, за результатами саме наглядової діяльності органів прокуратури, котра стане ефективнішою з прийняттям Медичного Кодексу України.

Ю.В. Вороненко та Я.Ф. Радиш наголошують на тому, що «питання юридичного забезпечення медичної діяльності в Україні останнім часом набувають особливої актуальності. Це передусім пов'язано з активним розвитком приватної медичної практики, запровадженням добровільного медичного страхування та розробкою нормативно-правової бази щодо введення загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, використанням новітніх досягнень медичної науки (трансплантологія, репродуктивні технології, клонування), удосконаленням управлінської діяльності в галузі охорони здоров'я тощо» [4, с.5]. Також, в контексті відповідного дослідження, формування єдиного масиву медичних норм значно спростило здійснення прокурорського нагляду в цій сфері.

В свою чергу, Ю.В. Вороненко, Я.Ф. Радиш виділяють ключові фактори, які, на наш пог-

ляд, важливі для здійснення повноцінного та ефективного прокурорського нагляду в сфері додержання та виконання законів в медичній діяльності та «обумовлюють потребу українського суспільства у знаннях щодо сфери юридичного забезпечення медичної діяльності, серед яких виокремимо такі: 1) збільшення кількості нормативно-правових актів системи охорони здоров'я України; 2) потреби практичної діяльності лікувально-профілактичних закладів, де найчастіше й виникають проблеми медико-правового характеру; 3) запити юридичної практики, які свідчать про збільшення значення спеціальних знань, пов'язаних з особливостями правового регулювання медичної діяльності; 4) підвищення рівня правової грамотності населення у сфері отримання медичних послуг, що проявляється й збільшенням кількості скарг та позовних вимог у випадку надання медичної допомоги незадовільної якості» [4, с.5].

Свою думку з приводу проблемного питання висловлюють О.В. Любінець та І.Я. Сенюта, які вважають, що на шляху створення якісної нормативно-правової бази в галузі охорони здоров'я України виникає чимало перешкод і труднощів, серед яких основними є такі: недостатньо виражена державна політика у сфері охорони здоров'я громадян, у тому числі її законодавчого забезпечення; відсутність науково обґрунтованої стратегії законодавчої діяльності у сфері охорони здоров'я; низька законотворча активність суб'єктів законодавчої ініціативи; складність проходження законопроектів про охорону здоров'я у Верховній Раді України (яскравим прикладом цьому може бути вже понад десятирічний розгляд у вищому законодавчому органі держави проекту Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування»); відсутність спеціалістів, які б мали необхідний обсяг знань як у сфері юриспруденції, так і в медицині; неконсолідованість діяльності представників правової і медичної науки; недостатнє використання позитивного досвіду в регулюванні охорони здоров'я за кордоном; правова база охорони

здоров'я є дуже нечіткою, нерідко зустрічаються законодавчі колізії і ситуації, коли норми різних актів, що регламентують тією чи іншою мірою охорону здоров'я, суперечать один одному; надмірна розпорошеність норм, що стосується охорони здоров'я, по всьому українському законодавству [9, с.5]. Вищезазначені аспекти підтверджують необхідність удосконалення законів, котрі регулюють як діяльність працівників прокуратури України так і функціонування сфери охорони здоров'я.

Також, медичні правовідносини регулюються не тільки вище згаданими Конституцією України та Законом України «Основи законодавства про охорону здоров'я», а ще й іншими спеціальними нормативно-правовими актами, такими як: Законами України «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий та соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про донорство крові та її компонентів», «Про лікарські засоби», «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людини», «Про психіатричну допомогу»; постановами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства охорони здоров'я України, інструкціями тощо. Весь цей масив нормативно-правових актів регулює окремі інституційні медичні правовідносини. Знання нормативних положень як загального, так і спеціального характеру необхідні всім учасникам як медичних правовідносин, так і прокурорсько-наглядових.

Дослідивши сучасний стан правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я, слід зазначити основоположну його особливість, що важливі для здійснення ефективної прокурорської діяльності відповідного напрямку. Необхідно удосконалити одночасно дві сфери правового регулювання – прокурорсько-наглядових правовідносин та сфери охорони здоров'я, наступним чином: 1) удосконалити нормативно-правове регулювання діяльності працівників прокуратури: а) в межах оновленої редакції Закону України «Про прокурату-

ру» сформувати окрему, галузеву функцію «нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я»; б) сформувати окреме положення котре вказуватиме на об'єкт, предмет та функціональні межі відповідного напряму наглядово-прокурорської діяльності (подібну модель використати для інших сфер життєдіяльності людини та громадянина України); в) захистити від посягань як права осіб, громадян України, так і державні інтереси; г) сформувати окремий спеціальний нормативно-правовий акт, котрий регулюватиме механізм здійснення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів в сфері охорони здоров'я; 2) удосконалити нормативно-правове регулювання сфери охорони здоров'я: створити окремий єдиний, кодифікований нормативно-правовий акт, який буде містити: норми про забезпечення окремих інститутів медичних правовідносин, котрі врегульовуються на даний момент окремими законодавчими актами; вичерпний перелік термінів (суб'єктів, медичного права, медичних правовідносин та їх інституційних видів, медичної послуги та допомоги тощо); окремий розділ, де зазначатиметься суб'єктний склад медичних та наглядових правовідносин: а) основоположні суб'єкти медичних правовідносин – працівники медичних установ та пацієнти; б) суб'єкти наглядових правовідносин – прокуратура, працівники медичних установ та пацієнти, компетентні органи державної влади; компетентні медичні установи; громадські правозахисні організації, в тому числі міжнародного рівня тощо; визначення вичерпного переліку прав та обов'язків суб'єктів сфери охорони здоров'я; основи відповідальності за правопорушення тощо.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» : від 19.11.1992 р., № 2801–XII // ВВР України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.

3. Долежан В. Роздуми над проектом нової редакції Закону України «Про прокуратуру» / В. Долежан // Вісник Національної прокуратури України. – 2008. – № 3. – С. 16–21.

4. Вороненко Ю. В. Медичне право в системі права України: стан та перспективи розвитку / Ю. В. Вороненко, Я. Ф. Радиш // Український медичний часопис. – 2006. – № 5 (55). – С. 5–10.

5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – 792 с.

6. Стеценко С. Г. Медицинское право : уче-

бник / С. Стеценко. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 572 с.

7. Большой словарь официальных юридических терминов / сост. Ю. И. Фединский. – М. : Изд-во «Экономика», 2001. – 647 с.

8. Опришко В. Ф. Концепція розвитку законодавства України на 1997–2005 роки / В. Ф. Опришко. – К. : Книга, – 1997. – 122 с.

9. Любінець О. В. Медичний кодекс як основа в реформуванні охорони здоров'я України / О. В. Любінець, І. Я. Сенюта // Український медичний часопис. – 2006. – № 3 (53). – С. 5–10.

*Василова-Карвацька О. В. Основні проблеми правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я / О. В. Василова-Карвацька // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 147–152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12vovroz.pdf>*

Досліджено сучасний стан правового регулювання прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону здоров'я. Проаналізовано його основні джерела, виділено проблеми. Сформовано пропозиції щодо удосконалення діючого законодавства.

\*\*\*

*Василова-Карвацькая О.В. Основные проблемы правового регулирования прокурорского надзора по соблюдению законов о здравоохранении*

Исследовано современное состояние правового регулирования надзора за соблюдением законов про охрану здоровья. Проанализированы основные его источники, выделены проблемы. Сформированы предложения касательно усовершенствования действующего законодательства.

\*\*\*

*Vasilova-Karvats'ka O.V. Basic Problems of the Legal Regulating of the Prosecutor Attorney While Controlling a Health Legislation Respect*

Current status of the legislative regulating of the health legislation respect controlling was defined as well as its sources were analyzed. The most important problems were separated out, as well as the way of their solutions were proposed.