

Сарибаєва Г. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

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

АКСІОЛОГІЧНИЙ ВПЛИВ РІШЕНЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ НА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Анотація. У статті проаналізовано три рішення, які є важливими для подальшого удосконалення, у т.ч. систематизації, національного законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я. Рішення від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України, хоча й є хронологічно другим, має загальний характер по відношенню до аналізованої проблеми, у той час як Рішення від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г. Устименка має спеціальний характер – у ньому приділено певну увагу інформації, що пов'язана зі станом здоров'я фізичної особи. Виявлено, що при прийнятті останнього Рішення Конституційний Суд України розглянув конфлікт між двома конституційними цінностями, одна з яких полягає у захисті особистих прав та свобод, а інша – у намаганні забезпечити державну та суспільну безпеку шляхом відсторонення психічно хворих осіб від працевлаштування до органів публічної влади. Конституційний Суд України у цьому конфлікті надав перевагу такій конституційній цінності, як пріоритет прав і свобод людини перед інтересами держави. Варто зазначити, що при розвитку законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я ця проблема не вирішена й досі. Про це свідчить той факт, що вже у 2016 році Конституційний Суд України повертається до одного з її аспектів. А саме у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу Суд вирішував конфлікт конституційних цінностей, аналогічний тому, що постав у справі К.Г. Устименка.

Ключові слова: медичне право, права людини, охорона здоров'я, публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я, конституційний суд.

Постановка проблеми. Наразі в Україні триває черговий етап медичної реформи. Він потребує не тільки активності з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, але й доктринальної підтримки. Адже саме на наукових положеннях, із застосуванням наукових концепцій відбувається послідовне, ефективне реформування будь-якої галузі народного господарства, і сфера охорони здоров'я не є винятком. При здійсненні наукової підтримки медичної реформи в Україні необхідно виходити з тих основоположних цінностей, які закріплені в Конституції та виявлені Конституційним Судом України у процесі розгляду справ щодо охорони здоров'я. Аналіз відповідних рішень єдиного органу конституційної юрисдикції України з зазначеного питання є важливим науковим завданням, якому присвячено цю статтю.

Аналіз досліджень. Фахівці з медичного права (С.Г. Стеценко, Л.М. Дешко, І.Я. Сенюта, З.С. Гладун та інші), як правило, є спеціалістами з теорії держави та права, з адміністративного права, з господарського права, – але не з конституційного права. У зв'язку з цим, вони звертають недостатньо уваги на конституційно-правові питання, пов'язані з охороною здоров'я. У той самий час ці питання є основоположними при подальшому удосконаленні законодавства про охорону здоров'я у будь-якій сфері, включаючи публічне управління (адміністративне право). Це є прогалиною, частковому заповненню якої присвячена ця стаття.

Метою статті є аналіз трьох рішень Конституційного Суду України з питань охорони здоров'я та виявлення цінностей, яких дотримується цей орган конституційної юрисдикції, задля подальшого їх урахування при вдосконаленні законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я.

Кожне рішення Конституційного Суду України або проголошує ту чи іншу конституційну цінність (як правило, якщо у ньому йдеться про офіційне тлумачення Конституції, та – до 2017 року – законів України), або внаслідок розгляду справи обґрунтовує перевагу однієї конституційної цінності над іншою у разі конфлікту між ними (детальніше дивись [1]).

Проблеми охорони здоров'я були предметом аналізу Конституційного Суду України кілька разів. Безпосередньо цим проблемам присвячені наступні рішення єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні:

- рішення від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г. Устименка, а також рішення від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України;
- рішення від 25 листопада 1998 року у справі про платні медичні послуги;
- рішення від 29 травня 2002 року у справі про безоплатну медичну допомогу;
- рішення від 1 червня 2016 року у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу.

У межах однієї статті важко розглянути усі зазначені рішення, тому у цій праці увагу буде приділено лише трьом із них. Перші два рішення хронологічно розділяє 15 років, однак обидва з них стосуються питань конфіденційності інформації про фізичну особу – у т.ч., інформації про стан здоров'я. Крім того, Рішення від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України, хоча й є хронологічно другим, має загальний характер по відношенню до аналізованої проблеми, у той час як Рішення

від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г.Устименка має спеціальний характер – у ньому приділено певну увагу інформації, що пов'язана зі станом здоров'я фізичної особи.

Приводом для прийняття Рішення від 20 січня 2012 року стало те, що «суб'єкт права на конституційне подання – Жашківська районна рада Черкаської області – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України в аспекті таких питань:

- що слід розуміти під інформацією про особисте і сімейне життя, зокрема, чи належить така інформація до конфіденційної інформації про особу;

- чи є збирання, зберігання, використання та поширення інформації про особу втручанням в її особисте і сімейне життя» [2].

Здійснюючи офіційне тлумачення згаданих вище норм Основного Закону України, Конституційний Суд України, посилаючись на Закон «Про інформацію» [3], погодився з тим, що за порядком доступу інформація поділяється на відкриту та з обмеженим доступом. Відповідно до правової позиції, сформульованої єдиним органом конституційної юрисдикції у цьому Рішенні, більш широкою за обсягом є відкрита інформація. Обсяг даних, що належить до відкритої інформації, важко визначити навіть із застосуванням невичерпного переліку – так, Конституційний Суд у своєму Рішенні відтворив норму Закону «Про інформацію» щодо того, що «відкритою є будь-яка інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом» [3].

Що ж до інформації з обмеженим доступом, то, характеризуючи її, Конституційний Суд України знов-таки відтворив положення Закону «Про інформацію», зазначивши, що інформацією з обмеженим доступом є:

- конфіденційна інформація;
- таємна інформація;
- службова інформація.

Хоча у цьому Рішенні йдеться про інформацію про особисте і сімейне життя в цілому, у контексті дослідження публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я важливим є те, що Конституційний Суд України прямо зазначив: інформація про стан здоров'я належить до інформації про особисте життя фізичної особи та належить до такого виду інформації з обмеженим доступом, як конфіденційна інформація.

Після цього єдиний орган конституційної юрисдикції України зосереджується на тому, що права і свободи людини є найвищою цінністю в Україні, а отже, органи публічної влади при здійсненні своїх повноважень, у т.ч. при адмініструванні у сфері охорони здоров'я, мають виходити з цієї цінності. Зокрема зазначено, що відповідно до Закону «Про інформацію» «конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом» [3]. До числа таких умов та випадків Конституційний Суд України в резолютивній частині аналізованого рішення відніс лише інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини [2].

Крім того, важливою у контексті дослідження є визначення, яке сформулював Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення частин першої, другої статті 32 Конституції України – визначення поняття «інформація про особисте та сімейне життя особи (персональні дані про неї)» – це будь-які відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифіко-

вана або може бути конкретно ідентифікована, а саме: національність, освіта, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, матеріальний стан, адреса, дата і місце народження, місце проживання та перебування тощо, дані про особисті майнові та немайнові відносини цієї особи з іншими особами, зокрема членами сім'ї, а також відомості про події та явища, що відбувалися або відбуваються у побутовому, інтимному, товариському, професійному, діловому та інших сферах життя особи, за винятком даних стосовно виконання повноважень особою, яка займає посаду, пов'язану зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування [2].

Більш конкретним по відношенню саме до сфери охорони здоров'я є згадане вище Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г.Устименка. Фабула справи полягає в тому, що «в 1988-1990 роках за клопотанням адміністрації Дніпропетровського залізничного технікуму він перебував на консультативному психіатричному обліку Дніпропетровського міського психоневрологічного диспансеру. Заявник, якому про такий факт стало відомо у липні 1990 року, вважає, що це обмежувало можливості його працевлаштування і завдало йому моральних та матеріальних збитків» [4].

При прийнятті цього Рішення Конституційний Суд України розглянув конфлікт між двома конституційними цінностями, одна з яких полягає у захисті особистих прав та свобод, а інша – у намаганні забезпечити державну та суспільну безпеку шляхом відсторонення психічно хворих осіб від працевлаштування до органів публічної влади.

Конституційний Суд України у цьому конфлікті надав перевагу такій конституційній цінності, як пріоритет прав і свобод людини перед інтересами держави. У мотивувальній частині Рішення зазначено: «частина друга статті 32 Конституції України не допускає збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Але вітчизняним законодавством не повністю визначено режим збирання, зберігання, використання та поширення інформації, зокрема щодо психічного стану людини, її примусового огляду та лікування, не створено процедуру захисту прав особи від протизаконного втручання в її особисте життя психіатричних служб. Закон України «Про інформацію» закріплює лише загальні принципи доступу громадян до інформації, що стосується їх особисто. Механізм реалізації зазначеного права належним чином не визначений. Відсутнє й регулювання використання конфіденційних даних у сфері психіатрії» [2].

Повертаючись до того, яка саме конфіденційна інформація про особу має відношення до сфери охорони здоров'я слід процитувати мотивувальну частину рішення у справі Устименка: «до конфіденційної інформації, зокрема, належать свідчення про особу (освіта, сімейний стан, релігійність, стан здоров'я, дата і місце народження, майновий стан та інші персональні дані)... Медична інформація, тобто свідчення про стан здоров'я людини, історію її хвороби, про мету запропонованих досліджень і лікувальних заходів, прогноз можливого розвитку захворювання, в тому числі і про наявність ризику для життя і здоров'я, за своїм правовим режимом належить до конфіденційної, тобто інформації з обмеженим доступом» [4].

Варто зазначити, що при розвитку законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я ця проблема не вирішена й досі. Про це свідчить той факт, що вже у 2016 році Конституційний Суд України повертається до одного з її аспек-

тів. А саме: у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу Суд розглядав конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» від 22 лютого 2000 року, яким передбачено, що особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною, госпіталізується до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна. Автор клопотання вважає, що це положення є неконституційним «в тій мірі, в якій воно дозволяє госпіталізацію особи, визнаної у встановленому законом порядку недієздатною, до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна без судового рішення, прийнятого за результатами перевірки обґрунтованості та необхідності такої госпіталізації в примусовому порядку» [5]. Суд погодився з тим, що «госпіталізація недієздатної особи до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за відсутності рішення суду суперечить частинам першій, другій статті 29 Основного Закону України і є позбавленням свободи в контексті пункту 1 статті 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, оскільки таку особу тримають в обмеженому просторі протягом тривалого часу без її усвідомленої згоди» [5].

У цьому випадку Суд вирішував конфлікт між одним із конституційних прав особистості та знов-таки, як і у попередньому згаданому рішенні у справі Устименка, – у намаганні забезпечити державну та суспільну безпеку шляхом відсторонення психічно хворих осіб від працевлаштування до органів публічної влади.

Також слід підкреслити, що у кожному з трьох проаналізованих у цій статті рішень Конституційного Суду України Суд визнав невідповідність національного законодавства міжнародним стандартам прав людини. З точки зору подальшого удосконалення національного законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я, важливими є такі документи, як Конвенція про захист основоположних прав і свобод 1950 року, Міжнародний кодекс медичної етики 1949 року, Положення і погляди Всесвітньої психіатричної асоціації про права і юридичний захист психічно хворих 1989 року, Гавайська декларація Всесвітньої психіатричної асоціації 1983 року та інші.

Висновки. У статті проаналізовано три рішення, які є важливими для подальшого удосконалення, у т.ч. систематизації, національного законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я. Рішення від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України, хоча й є хронологічно другим, має загальний характер по відношенню до аналізованої проблеми, у той час як Рішення від 30 жовтня 1997 року у справі К.Г. Устименка має спеціальний характер – у ньому приділено певну увагу інформації, що пов'язана зі станом здоров'я фізичної особи. Виявлено, що при прийнятті останнього Рішення Конституційний Суд України розглянув конфлікт між двома конституційними цінностями, одна з яких полягає у захисті особистих прав та свобод, а інша – у намаганні забезпечити державну та суспільну безпеку шляхом відсторонення психічно хворих осіб від працевлаштування до органів публічної влади. Конституційний Суд України у цьому конфлікті надав перевагу такій конституційній цінності, як пріоритет прав і свобод людини

перед інтересами держави. Варто зазначити, що при розвитку законодавства про публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я ця проблема не вирішена й досі. Про це свідчить той факт, що вже у 2016 році Конституційний Суд України повертається до одного з її аспектів. А саме: у справі про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу Суд вирішував конфлікт конституційних цінностей, аналогічний тому, що постав у справі К.Г. Устименка.

Література:

1. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122-126.
2. Рішення Конституційного Суду України від 20 січня 2012 року у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України // Офіційний вісник України. – 2012. – № 9. – Ст. 332.
3. Закон України від 2 жовтня 1992 року «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Рішення Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України «Про інформацію» та статті 12 Закону України «Про прокуратуру» (справа К.Г. Устименка) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 46. – Ст. 4310.
5. Рішення Конституційного Суду України від 1 червня 2016 року у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 48. – Ст. 1724.

Сарыбаева А. Н. Аксиологическое влияние решений Конституционного Суда Украины на законодательство про публичное администрирование в сфере охраны здоровья

Аннотация. В статье проанализированы три решения, которые важны для дальнейшего совершенствования, в т.ч. систематизации, национального законодательства о публичном администрировании в сфере здравоохранения. Решение от 20 января 2012 года по делу относительно конституционного представления Жашковского районного совета Черкаской области относительно официального толкования положений частей первой, второй статьи 32, частей второй, третьей статьи 34 Конституции Украины, хотя и является хронологически вторым, имеет общий характер по отношению к рассматриваемой проблеме, в то время как Решение от 30 октября 1997 года по делу К.Г. Устименко имеет специальный характер, – в нем уделено определенное внимание информации, связанной с состоянием здоровья физического лица. Вывявлено, что при принятии последнего Решения Конституционный Суд Украины рассмотрел конфликт между двумя конституционными ценностями, который заключается в защите личных прав и свобод, и одновременно в попытке обеспечить государственную и общественную безопасность путем отстранения психически больных лиц от трудоустройства в органы публичной власти. Конституционный Суд Украины в этом конфликте отдал предпочтение такой конституционной ценности, как приоритет прав и свобод человека перед интересами государства. Стоит отметить, что при развитии законодательства о публичном администрировании в сфере здравоохранения эта проблема не решена

до сих пор. Об этом свидетельствует тот факт, что уже в 2016 году Конституционный Суд Украины возвращается к одному из ее аспектов. А именно: в деле о судебном контроле над госпитализацией недееспособных лиц в психиатрическое учреждение Суд решал конфликт конституционных ценностей, аналогичный тому, который появился в деле К.Г. Устименко.

Ключевые слова: медицинское право, права человека, здравоохранение, публичное администрирование в сфере здравоохранения, конституционный суд.

Sarybaeva G. The axiological influence of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine on the legislation on public administration in the sphere of health protection

Summary. The article analyzes three decisions, which are important for further improvement, including systematization, national legislation on public administration in the field of health care. The decision of 20 January 2012 in the case of the constitutional petition of the Zhashkivsky District Council of the Cherkassy Region concerning the official interpretation of the provisions of the first, second, and the second part of Article 32, parts two, three of Article 34 of the Constitution of Ukraine, although it is chronologically different,

has a general character in relation to the problem under consideration, while the Decision of October 30, 1997 in the case of K.G.Ustimenko has a special character – it pays a certain attention to information related to the state of health of an individual. It was found that when making the last decision, the Constitutional Court of Ukraine considered a conflict between two constitutional values, one of which is the protection of personal rights and freedoms, and the other in an attempt to ensure state and public security by removing mentally ill persons from employment to public authorities. The Constitutional Court of Ukraine in this conflict favored such a constitutional value as the priority of human rights and freedoms to the interests of the state. It should be noted that the development of legislation on public administration in the healthcare sector has not yet been resolved. This is evidenced by the fact that already in 2016 the Constitutional Court of Ukraine returns to one of its aspects. Namely: in the case of judicial control of the hospitalization of incapacitated persons in a psychiatric institution, the court resolved a conflict of constitutional values, similar to that which was posed in the case of K.G.Ustimenko.

Key words: medical law, human rights, health care, public administration in the sphere of health protection, constitutional court.