

блеми вдосконалення та оптимізації чинного законодавства. Під час кодифікації відбувається висока переробка існуючих та діючих правових норм, усуваються неузгодженості, дублювання, колізії і недоробки в юридичній системі, втрачають силу неефективні та застарілі норми.

Саме кодифікація повинна виступати інструментом вдосконалення джерел багатьох галузей права, в тому числі цивільного процесуального, наближення їх до європейських стандартів, таким чином закладаючи підґрунтя для майбутньої стабілізації законодавства в цілому.

1. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит. 1982. – Т. 2. – 360 с. 2. Антоненко В. О. Кодифікація як самостійна форма систематизації правових джерел / В. О. Антоненко // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 35–42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09avocpd.pdf>
3. Баранов В.М., Рахманова Т.Н., Сырых З.М. Систематизация нормативно-правовых актов // Н. Новгород: Бекар, 1993. – 212 с. 4. Борщевський І. В. Теоретичні засади систематизації законодавства / І. В. Борщевський // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 3. С. 19-24. 5. Гетьман Є. А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: Дис. ... канд. юрид. наук. / Євген Анатолійович Гетьман – Х., 2003. – 210 с. 6. Граціанов А.І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Анатолій Ігорович Граціанов. – К., 2004. – 185 с. 7. Гришук В.К. Совершенствование законодательства – предпосылка повышения качества правового регулирования / В. К. Гришук // Вестник Львовского ун-та. Серия юрид. Вып. 23. – Львов, 1985. – С. 80-84. 8. Жиниульяк С. О кодифікації і її впливі на законодавство і на науку права / С. Жиниульяк //Юридический вестник. М., 1876. – С.3-40. 9. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. //

- Сергей Александрович Комаров. – М.: Манускрипт, 1996. – 312 с. 10. Ксенофонтов В. В. Систематизация российского законодательства: принципы и процедуры. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.В. Ксенофонтов. – М., 2003. – 167 с. 11. Общая теория права: Учебник для юридических вузов. / Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1997. – 384 с. 212. 12. Пархоменко Н. М. Кодифікація законодавства: теоретико-історичні аспекти / Н. М. Пархоменко // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 3. – С.7–13. 13. Погорелов Є. В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є. В. Погорелов. – Х., 2000. – 167 с. 14. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов /Под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА, 1999. – 832 с. 15. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства / В. Н. Протасов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт-М, 2001. – 346 с. 16. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Рогач Олександр Янович ; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2003. – 19 с. 17. Словарь иностранных слов / [18-е изд., стер.] – М. : Русский язык, 1989. – 239 с. 18. Смородинський В. С. Систематизація національного законодавства як юридичний інструмент забезпечення прав людини / В. С. Смородинський // Проблеми законності : респ.міжвід. наук зб. – 2008. – Вип. 99. – С. 19 – 29. 19. Сологуб Н. М. Кодифікація і її місце в системі законодавства суб'єктів Російської Федерації / Н. М. Сологуб // Право і політика. – 2008. – № 6. – С. 50-53. 20. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, Закон и право, 2000. – 693 с. 21. Теория права и государства: Учебник / Под редакцией проф. В.В. Лазарева – М.: Право и Закон, 2000. – 424 с. 22. Фаткуллин Ф.Н. Основы теории государства и права: Курс лекций / Ф. Н. Фаткуллин. – Казань: Изд-во КФЭИ, 1995. – 315 с. 23. Юридична енциклопедія: В 6т. / Ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр.енцикл., 1999 – 2001. – Т. 3. – 792 с., – 2003. – Т. 5.

Надійшла до редколегії 30.01.12

УДК 351.778

А. Сесемко, здобувач

## МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ – ОБ'ЄКТИВНА ПЕРЕДУМОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

*Проаналізовано історичне становлення системи державних органів і перспективи їх модернізації та розвитку у сфері регулювання суспільних відносин при застосуванні джерел іонізуючого випромінювання в галузі охорони здоров'я населення.*

*Ключові слова: модернізація, державний орган управління, регулювання суспільних відносин, джерела іонізуючого випромінювання, охорона здоров'я.*

*Проанализировано историческое становление системы государственных органов и перспективы их модернизации и развития в сфере регулирования общественных отношений при применении источников ионизирующего излучения в отрасли здравоохранения населения.*

*Ключевые слова: модернизация, государственный орган управления, регулирования общественных отношений, источника ионизирующего излучения, здравоохранение.*

*The historical becoming of the system of public organs and prospect of their modernisation and development is analysed in the field of adjusting of public relations at application of sources of ionizing radiation in industry of health protection population.*

*Keywords: modernisation, public organ of management, adjusting of public relations, source of ionizing radiation, health protection.*

Актуальність теми дослідження проблем державотворення в Україні обумовлена особливим значенням адміністративного права в процесах, пов'язаних з модернізацією суспільних відносин та їх подальшим удосконаленням, що здійснюються на виконання вимог Указу Президента від 09.12.2010 року № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [12] та реалізації заходів, визначених у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради в 2011 році "Модернізація України – наш стратегічний вибір" [13].

На наших очах вживаються рішучі заходи щодо подальшої оптимізації системи центральних органів державної виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень. Відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України [8] здійснюється адміністративно-правове регулювання спрямоване на підвищення ефективності діяльності управлінського апарату, подальше забезпечення скорочення чисельності та витрат на його утримання, і на цьому підґрунті досягнення загального зростання продуктивності праці, отримання значу-

щих на світовому рівні результатів досліджень у низці передових галузей фундаментальної науки.

З огляду на стратегічно визначені заходи модернізації органів державної влади, цілком логічним виглядає окреслений перелік національних пріоритетів, визначених на найвищому рівні в Україні.

До найбільш актуальних питань модернізації системи державного управління необхідно також віднести нагальну потребу ретельно опрацювати питання створення оптимального механізму реалізації державної політики на місцевому рівні, в тому числі для забезпечення належного функціонування територіальних органів державної виконавчої влади.

Важливим фактором та запорукою успіху в справі модернізації країни є комплексний, системний підхід до здійснення цих непростих суспільних реформацій, що визначені Президентом України, як напрям перезавантаження механізму розподілу владних повноважень між гілками виконавчої влади на всіх рівнях державного управління, у тому числі й в соціально-культурній сфері, зокрема у галузі охорони здоров'я населення [12].

© Сесемко А., 2012

Новітній етап становлення адміністративного права характеризується кардинальним переглядом сутності, його змістом та призначенням. А саме – переходом від державно-центристського призначення до людино-центристського з акцентом на особу, як основного суб'єкта адміністративно-правових відносин, та на якісно інше призначення державних органів управління, які повинні створювати необхідні умови для реалізації та захисту прав, свобод та інтересів особи, зокрема у сфері охорони здоров'я населення.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині враховані наукові здобутки та погляди, викладені в працях І.Б. Усенка, С.В. Ківалова, Л.Р. Білій-Кіунової, О.І. Миколенка, до основних висновків яких можна віднести той факт, що на сьогоднішній день адміністративне право стоїть на порозі кардинальних змін відходу від традиційних поглядів на його предмет та метод правового регулювання, тобто від домінування "управлінської", "каральної" складових предмета адміністративного права і переходу не просто до рівноцінної, а й більш важливої його так званої – публічно-сервісної складової, переходу від акценту на державне управління – до забезпечення пріоритету прав та свобод громадянина (а в деяких випадках також і юридичних осіб), у численних взаємовідносинах між суб'єктами публічного (державного та муніципального) управління і населенням, набуття пріоритетного значення принципу верховенства прав у змісті адміністративного права.

Один із фундаторів сучасної правової доктрини А.І. Єлістратов у своїх наукових працях неодноразово стверджував, що предметом адміністративного права, на противагу права поліцейського, є, насамперед, не адміністративна (тобто управлінська) діяльність, а правовідносини "між правлячою владою і громадянами" [2-6].

Відповідно до уточнення структури адміністративного права, в сучасних умовах суттєво підвищується роль механізму адміністративно-правового регулювання соціально-культурної сфери особливого значення набуває ефективність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в галузі охорони здоров'я населення.

Враховуючи, що держава визнає право кожного громадянина на охорону здоров'я та забезпечує його захист, можна також стверджувати про наступні гарантії, а саме щодо:

- створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я;
- проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони здоров'я;
- надання всім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги;
- здійснення державного, громадського контролю та нагляду в галузі охорони здоров'я;
- організації державної системи збирання, обробки й аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації;
- встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у галузі охорони здоров'я.

В умовах модернізаційних процесів в країні чітко відстежується тенденція до постійного зростання значення охорони здоров'я, як для окремої людини так і населення в цілому, при цьому набувають особливої ваги наступні чинники, що відносяться до визначальних у даній сфері, насамперед це:

- політичні – забезпечення рівного доступу громадян до медичної допомоги, зокрема діяльність Всесвітніх організацій, орієнтованих на захист здоров'я людини

та її права на охорону здоров'я (ВОЗ, ЮНІСЕФ), що розробляють стратегію охорони здоров'я;

- соціально-демографічні;
- індустріально-технологічні.

Чинне законодавство України, зокрема стаття 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 року зазначає, що під охороною здоров'я необхідно розуміти систему заходів, спрямованих на забезпечення збереження та розвитку фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

Політика держави у сфері охорони здоров'я базується на ряді принципів, що отримали своє закріплення в Основах законодавства України про охорону здоров'я:

- визнання охорону здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави одним із головних факторів виживання та розвитку народу України;
- дотримання прав і свобод людини і громадянина у галузі охорони здоров'я, та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;
- попереджувально-профілактичний характер, комплексний соціальний, екологічний та медичний підхід до охорони здоров'я;
- відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість та матеріально-технічна та фінансова забезпеченість;

➤ орієнтація на сучасні стандарти здоров'я і медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій та досягнень зі світовим досвідом у галузі охорони здоров'я;

➤ децентралізації державного управління, розвиток самоврядування і самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній підставі тощо.

І тому не дивно, що адміністративне право несе виключну відповідальність за ефективність правового супроводження позитивного для пересічних громадян вирішення актуальних питань сучасного державотворення в Україні.

Характеристика адміністративно-правових новацій на сучасному етапі визначається створенням нового механізму реалізації та захисту прав, свобод та інтересів особи, зокрема при застосуванні джерел іонізуючого випромінювання у сфері охорони здоров'я населення.

Розбудова сучасної єдиної науково-освітньої та інноваційної системи, забезпечення її випереджального розвитку є визначальними для створення необхідної передумови для успішного старту модернізаційних перетворень країни, пошуку ефективних шляхів подолання негативних тенденцій.

Ураховуючи, що основних завдань державної політики в галузі охорони здоров'я можна віднести створення сприятливих умов для її розвитку, творчого використання наявних можливостей, зокрема для зростання ролі міжнародного та міждержавного співробітництва у цій соціально – важливій сфері, припинення її руйнування, створення умов для реального доступу населення до якісних медичних послуг, переведення галузі на вищий рівень, сервісного обслуговування, у найкоротші терміни повинні бути оптимізовані спеціально уповноважені органи державно-виконавчої влади для:

- здійснення контролю і нагляду за дотриманням законодавства про охорону здоров'я;
- забезпечення реалізації державних стандартів, критеріїв та вимог, щодо забезпечення здорового на-вколишнього природного середовища і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення;
- розробки нормативів професійної діяльності в

галузі охорони здоров'я, вимог державної  
фармакопеї,

стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і інноваційних технологій, зокрема з використанням джерел іонізуючого випромінювання.

Реалізація вищевказаних завдань державної політики безумовно потребує суттєвого перегляду та регулювання адміністративно-правових взаємовідносин в системі суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, до яких відносяться Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України, інші органи центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Аналіз сучасних тенденцій розвитку національного адміністративного права та заходи в Україні, пов'язаних з гармонізацією європейського законодавства надає підстави зробити висновок, що в сучасних умовах, особливо значення набуває прийнятий 31 серпня 2011 року Радою управляючих МАГАТЄ "Safety Requirements: Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards" [14], де зазначається про відповідальність Уряду щодо створення правової та регулюючої основи, підтримки ефективною правовою основою забезпечення захисту та безпеки в усіх ситуаціях опромінення.

При цьому, слід мати на увазі, що термін "Уряд", згідно визначення в даному документі МАГАТЄ, слід розуміти в широкому сенсі, як тотожний з терміном "держава".

Згідно з основними вимогам МАГАТЄ [14], відповідальність Уряду поширюється також на створення і забезпечення ефективною діяльністю дійсно незалежного регулюючого органу з конкретно визначеними обов'язками та функціями, здійснення регулюючого контролю за установками та діяльністю, пов'язаною з радіаційними ризиками.

Важливим напрямом діяльності Уряду залишається дотримання міжнародних зобов'язань, прийняття належних заходів щодо забезпечення захисту нинішнього і майбутніх поколінь населення та охорони навколишнього середовища, розробка ефективного законодавства, яке було б спроможним адміністративно-правовим регулюванням оптимізувати стан захисту та безпеки населення при застосуванні джерел іонізуючого випромінювання в галузі охорони здоров'я.

З огляду на те, що в національному потенціалі держави останнім часом постійно спостерігається позитивне накопичення новітніх технологій при деякому відставанні темпів і масштабів впровадження радіаційних технологій від загальносвітових тенденцій, стають очевидними невідповідність існуючої структури державних органів управління та стану адміністративно-правового регулювання їх діяльності, рівня фінансування та стану координації наукових досліджень, які не спроможні забезпечити сприятливих умов для ефективного здійснення інноваційних проривів у сфері використання джерел іонізуючого випромінювання в Україні [1, 7, 9-11].

У останні десятиріччя розповсюдження новітніх технологій з використанням джерел іонізуючого випромінювання, як за кордоном так і в Україні, призвело до зміни якості надання медичних послуг пацієнтам, збільшило можливості ефективною діагностики та хірургічного втручання, що суттєво розширило можливості лікування онкологічних хворих [15-18].

Саме тому актуальність модернізації центральних органів державної влади та її вплив на регулювання суспільних відносин при застосуванні джерел іонізуючого випромінювання у сфері охорони здоров'я, ґрунтуються на основних напрямках розвитку світових тенденцій застосування інноваційних технологій при використанні джерел іонізуючого випромінювання та в деякій мірі пояснюється підвищенням суспільної ролі адміністративного права в розробці і впровадженні сучасного ефективного механізму юридичного супроводження реалізації першочергових завдань та актуальних питань державотворення в Україні.

Враховуючи вищевикладене, до першочергових завдань адміністративно-правового регулювання суспільних відносин при застосуванні джерел іонізуючого випромінювання у сфері охорони здоров'я, насамперед відносяться розробка та внесення змін і доповнень до низки законодавчих і нормативно-правових актів відомчого характеру відповідно до вимог міжнародних стандартів у цій сфері суспільних відносин, а саме:

- Закону України "Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання", 1998 рік;
- Норм радіаційної безпеки України (НРБУ-97), 1997 рік;
- Основних санітарних правил забезпечення радіаційної безпеки України, 2005 рік.

1. Доповідь про стан ядерної та радіаційної безпеки в Україні у 2009 році. Державний комітет ядерного регулювання України. 2010. – 90 с.
2. Елистратов А.И. Административное право. – М., 1911.
3. Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. – М., 1916. – С. 76 – 89 (или опубліковано: Правоведение). 1994. № 4. – С. 84-90.
4. Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд. – М., 1917. – С.36.
5. Елистратов А.И. Очерк административного права. – М., 1922. – С.36.
6. Елистратов А.И. Административное право РСФСР. – Л., 1925.
7. Закон України №15/98-ВР "Про захист людини від впливу іонізуючих випромінювань".
8. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, Ст. 141.
9. Норми радіаційної безпеки України (НРБУ-97); Державні гігієнічні нормативи, 6.6.1.-6.5.001-98. – К., 1998.
10. Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України. Затверджені наказом Міністерства охорони здоров'я України від 02.02.05 № 54, зареєстровані в Міністерстві юстиції України 20.05.2005 р № 552/10832. Офіційний вісник України від 24.06.2005. – 2005 р., № 23, стор. 197, 1322.
11. Радиологическая защита при медицинском облучении ионизирующим излучением / Руководство по безопасности: серия норм безопасности, № RS-G-1.5//МАГАТЭ. Вена. – 2004. – 99 с.
12. УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ від 09.12.2010 № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади".
13. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України "МОДЕРНІЗАЦІЯ УКРАЇНИ – НАШ СТРАТЕГІЧНИЙ ВИБІР" 2011 рік.
14. IAEA. Safety Requirements: Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards. General safety requirements // IAEA, Vienna. – 2011.
15. IAEA. Applying Radiation Safety Standards in Diagnostic Radiology and Interventional Procedures Using X-Rays. – Safety reports series N 39, IAEA, 2006.
16. Mattsson S. Radiation protection of the patient in diagnostic radiology and nuclear medicine Are we doing enough? // Proceedings of the 9th International Conference on Medical Physics in the Baltic States, Kaunas, Lithuania, 13-15 October, 2011 – 2011. – ISSN 1822-5721.
17. Materials of IAEA Seminar and Workshop "Synergy of nuclear sciences and medical physics: Education and training of medical physicists in the Baltic States" // Medical Physics in the Baltic States. – 2010. – Vol.1. – P. 3 – 59.
18. Summary of ASN report n° 2006 ENSTR 019 – IGAS n° RM 2007-015P on the Epinal radiotherapy accident, submitted by Guillaume WACK (ASN, the French Nuclear Safety Authority) and Dr Françoise LALANDE, member of the *Inspection Generale des Affaires Sociales* (General Inspectorate of Social Affairs), in association with Marc David SELIGMAN. – Republique Francaise, General Inspectorate of Social Affairs: Centre de traduction Minefi-Dossier n° 0466-07 – 16/03/2007. – 2007. – 7 p.

Надійшла до редколегії 30.01.12