

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Швець Ю.Ю.,

кандидат економічних наук, доцент,

докторант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства

юридичного факультету

Ужгородського національного університету

УДК 342

МОЖЛИВІ МЕХАНІЗМИ ПОЗАСУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Постановка проблеми. Захист права особи на охорону здоров'я може здійснюватися за допомогою різних механізмів та засобів, з яких необхідно виокремити позасудові механізми. Останні характеризуються доступністю та більшою оперативністю і можуть бути досить ефективними засобами захисту та відновлення порушеного права. Правовою основою застосування механізмів позасудового захисту права особи на охорону здоров'я є чисельні міжнародні договори [1; 2; 3], а також акти національного законодавства [4; 5].

При цьому варто зазначити, що ефективність позасудових засобів захисту права особи на охорону здоров'я залежить від багатьох факторів, серед яких особливо важливим є належне правове регулювання процедури такого захисту, а також функціонування дієвих механізмів, які б давали змогу швидко та якісно вирішити спірні питання, що виникають у сфері охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання позасудового захисту конституційних прав людини та громадянина досліджували такі вчені, як Ю.М. Бисага, В.С. Віткова, С.Л. Лисенков, О.І. Нелін, М.М. Савчин, І.Я. Сенюта, О.Я. Рогач, Ю.М. Тодика та ін. Між тим у науці конституційного права не вистачає наукових робіт, присвячених дослідженню особливостей та проблем функціонування позасудових механізмів захисту права особи на охорону здоров'я, що є додатковим аргументом на користь актуальності теми дослідження.

Мета статті. Основною метою дослідження є визначення позасудових механізмів захисту права особи на охорону здоров'я та розроблення пропозицій щодо їх удосконалення. Заради реалізації поставленої мети необхідно виконати такі завдання: 1) проаналізувати положення національного законодавства, що регламентує процедури і механізми позасудового захисту права особи на охорону здоров'я; 2) охарактеризувати основні види позасудових засобів захисту права особи на охорону здоров'я та оцінити ефективність кожного з них; 3) розробити пропозиції щодо удосконалення позасудових механізмів захисту права особи на охорону здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу. Ст. 55 Конституції України гарантує право кожному звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верхов-

ної Ради України з прав людини, а також захищати будь-якими не забороненими законом засобами свої права і свободи від порушень і протиправних посягань. У ст. 40 Конституції України також закріплене право кожного направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування. Відповідні конституційні положення деталізуються в Основах законодавства України про охорону здоров'я [6], законах України «Про звернення громадян» [5], «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [7] та ін. На виконання Закону України «Про звернення громадян» наказом Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) затверджено Порядок розгляду звернень громадян у МОЗ України та Порядок особистого прийому громадян у МОЗ України [8].

Отже, національним законодавством передбачено кілька механізмів позасудового захисту права особи на охорону здоров'я, кожен з яких характеризується своїми особливостями.

Традиційно виділяють юрисдикційні та неюрисдикційні форми захисту права на охорону здоров'я. У свою чергу, юрисдикційні поділяються на судові та позасудові. До позасудових юрисдикційних засобів належать звернення: до керівника установи охорони здоров'я або його підрозділу, до органу управління охорони здоров'я, в тому числі до МОЗ України (адміністративна форма), до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, до Державної інспекції України з питань захисту прав споживачів, до комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я. Неюрисдикційними формами захисту є самозахист, альтернативні способи, допомога незалежних громадських об'єднань, звернення до професійних медичних асоціацій [9, с. 445].

Отже, проведемо аналіз практики застосування деяких механізмів позасудового захисту права особи на охорону здоров'я.

1. Звернення до керівництва установи охорони здоров'я або його підрозділу, органу управління охорони здоров'я або до МОЗ України.

Так, відповідно до Порядку розгляду звернень громадян у МОЗ України [8], розгляд письмових звернень громадян здійснюють керівники структурних підрозділів, до компетенції яких належать

питання, зазначені у зверненнях, або структурні підрозділи яких визначено відповідальними за розгляд звернень. При цьому інформація щодо виконавців звернень громадян в обов'язковому порядку вноситься до системи електронного документообігу (СЕД) особами, відповідальними за ведення діловодства в структурних підрозділах МОЗ України. Це гарантує обов'язковість розгляду та надання відповідей на звернення, а також, у разі порушення встановлених законодавством строків, дає змогу встановити особу, відповідальну за таке порушення.

Ця форма позасудового захисту доволі часто застосовується громадянами для оскарження рішень, дій або бездіяльності закладів та установ охорони здоров'я, органів управління сферою охорони здоров'я тощо.

Так, за інформацією МОЗ України протягом I півріччя 2017 р. до МОЗ України надійшло 12 456 звернень громадян (8 330 – у I півріччі 2016 р.) – це на 4 126 звернень, або на 33,1% більше, ніж минулого року. При цьому надійшло 8 101 письмових звернень та на особистому прийомі (65% від загальної кількості), 2 106 звернень надійшло від державної установи «Урядовий контактний центр» (16,9%). При цьому найбільша кількість звернень надійшла щодо надання медичної допомоги – 4 269 (34,3%) у I півріччі 2017 р., 2 439 (29,0%) – у I півріччі 2016 р. та про забезпечення ліками, особливо тими, які закуповуються за кошти державного бюджету, та виробами медичного призначення – 1875 (15,1%) (10,4 % у I півріччі 2016 р.) [10].

2. *Звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.* Для роботи зі зверненнями громадян, що надходять із питань охорони здоров'я та інших соціально-економічних права, утворено Департамент із питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав, який забезпечує захист відповідного права шляхом: здійснення моніторингу дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав людини і громадянина, надання пропозицій Уповноваженому щодо вжиття заходів парламентського контролю з метою забезпечення прав і свобод людини; участі у підготовці щорічних і спеціальних доповідей Уповноваженого; участі у підготовці проєктів конституційних подань тощо [11].

За статистичною інформацією у 2016 р. до Уповноваженого з прав людини надійшло 23 925 звернень, з них – 22 132 (92%) від громадян. По 19 888 (83%) звернень завершено розгляд, по 10 834 (45%) поновлено або частково поновлено порушене право [12].

У Щорічному звіті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2016 р. зазначається, що Уповноваженим було виявлено такі основні порушення: не забезпечено право громадян, які мають рідкісні (орфанні) захворювання, на отримання життєво необхідних лікарських засобів; вкрай гострою залишається проблема забезпечення прав людей, які мають онкологічні захворювання, на охорону здоров'я, належну медич-

ну допомогу, а також реабілітаційні послуги тощо [13, с. 386].

3. *Звернення до комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я.* Діяльність комітету у цьому напрямі здійснюється відповідно до ст. ст. 21, 22 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» [14].

За офіційною інформацією Комітету за період січень-вересень 2017 р. ним підготовлено до розгляду Верховною Радою України 16 проєктів актів Верховної Ради України, з опрацювання яких Комітет було визначено головним, з них: два законодавчих акти прийнято Верховною Радою України. Також за дев'ять місяців 2017 р. розглянуто 2 293 листів і звернень громадян, установ, організацій [15].

Звернення громадян до Комітету з питань охорони здоров'я є, крім того, також однією з форм участі у формуванні державної політики та законотворчій діяльності.

4. *Звернення за допомогою до громадських організацій чи професійних асоціацій медичних працівників.* Так, нині в Україні налічується більше 160 об'єднань та асоціацій, що спеціалізуються на захисті права особи на охорону [16].

Як відомо, об'єднання та асоціації є основним видом інститутів громадянського суспільства. Тому вони виступають активними учасниками формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, ініціаторами та розробниками багатьох законодавчих пропозицій. За їх допомогою можна більш ефективно впливати на рішення та дії органів управління охороною здоров'я, відстоювати свої інтереси та захищати права.

Саме тому цей механізм позасудового захисту є досить поширеним у деяких європейських країнах та США. Зокрема, через участь у різноманітних об'єднаннях громадяни таких держав отримують змогу впливати на прийняття рішень компетентних органів, що визначають зміст відповідного права особи. Зарубіжні науковці вказують, що участь у прийнятті державних рішень є невід'ємною частиною процесу захисту права на охорону здоров'я [17, с. 1158].

5. *Самозахист.* Відповідно до ст. 19 Цивільного кодексу України, особа має право на самозахист свого цивільного права та права іншої особи від порушень і протиправних посягань. Самозахистом є застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать моральним засадам суспільства. Способи самозахисту мають відповідати змісту права, що порушене, характеру дій, якими воно порушене, а також наслідкам, що спричинені цим порушенням [18]. До найбільш поширених форм самозахисту у сфері охорони здоров'я належать: обрання іншого медичного закладу або лікаря, відмова від виконання незаконного рішення органу, відмова від оплати медичних послуг, якщо така оплата вимагається неправомірно тощо.

Досліджені вище механізми позасудового захисту права особи на охорону здоров'я потребують удосконалення, оскільки їх застосування не в усіх випадках демонструє ефективність та результативність.

Під час визначення шляхів удосконалення відповідних механізмів варто погодитись із думкою Д.М. Белова, який зауважує, що існує нагальна потреба в удосконаленні конституційно-правових механізмів регулювання суспільних відносин і створенні більш дієвих гарантій Основного Закону, а також в якісному оновленні Основного Закону у такий спосіб, легітимність якого не викликала б сумнівів в українському суспільстві [19, с. 450].

З цієї позиції необхідно більш ґрунтовно підійти до формулювання змісту права на охорону здоров'я в ст. 49 Конституції України та визначення конституційних гарантій захисту цього права. Як зазначається в зарубіжній науковій літературі, основним критерієм для оцінки ефективності системи охорони здоров'я та дієвості реформ у будь-якій державі має бути ефективний доступ до якісної та професійної медичної допомоги для всіх осіб, без дискримінації та виключення [20, с. 749].

Крім зміцнення конституційних гарантій у сфері охорони здоров'я, необхідне також удосконалення інших законодавчих актів із метою підвищення ефективності механізмів саме позасудового захисту досліджуваного права.

Деякі науковці [21] цілком обґрунтовано вказують на необхідність прийняття кодифікованого акта в сфері застосування позасудових, передусім адміністративних, процедур захисту прав громадян – Адміністративно-процедурного кодексу, в якому варто запровадити принцип презумпції правомірності дій і вимог суб'єкта звернення. Вона полягає в тому, що ці дії і вимоги вважаються правомірними, поки інше не буде встановлено внаслідок розгляду та вирішення індивідуальної адміністративної справи уповноваженим суб'єктом. В Україні було розроблено кілька проектів Адміністративно-процедурного кодексу [22; 23], однак всі вони були відкриті.

Також доцільно розширити наявні механізми позасудового захисту права на охорону здоров'я, запровадивши такі, як: медіація, суть якої полягає в тому, що сторони конфлікту можуть за допомогою посередника провести переговори і досягти згоди, не звертаючись до суду [24, с. 250], система міжнародного колективного оскарження, що дає змогу звертатися з колективними скаргами до міжнародних організацій профспілок, інших міжнародних неурядових організацій, які мають консультативний статус при Раді Європи тощо. Для цього необхідно ратифікувати Додатковий протокол до Європейської соціальної хартії, який передбачає систему колективного оскарження [25].

Висновки і перспективи. Проведений у статті науково-правовий аналіз дає змогу підсумувати, що найбільш поширеними механізмами позасудового захисту права особи на охорону здоров'я є: 1) звернення до керівництва установи охорони здоров'я, управління охорони здоров'я, МОЗ України; 2) звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 3) звернення до комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я; 4) звернення за допомогою до громадських організацій чи

професійних асоціацій медичних працівників; 5) самозахист. При цьому основними формами позасудового захисту є: оскарження дій, рішень або бездіяльності медичних працівників, органів управління охороною здоров'я в адміністративному порядку, участь у формуванні державної політики у сфері охорони здоров'я, законотворчій діяльності тощо.

Із метою удосконалення механізмів позасудового захисту права особи на охорону здоров'я необхідно: 1) ч. 2 ст. 49 Конституції України доповнити останнім реченням такого змісту: «Держава забезпечує захист права особи на охорону здоров'я»; 2) ст. 8 Основ законодавства України про охорону здоров'я доповнити положенням про те, що скарги, заяви та звернення, які потребують невідкладного розгляду, зумовленого необхідністю збереження життя та відвернення загрози здоров'ю особи, мають бути розглянуті та вирішені терміново, але не більше, ніж протягом п'яти днів із дня надходження; у ст. 13 закріпити право громадських організацій, професійних асоціацій брати участь у формуванні державної політики у сфері охорони здоров'я; 3) розширити механізми позасудового захисту права особи на охорону здоров'я (прийняти Закон України «Про медіацію», ратифікувати Додатковий протокол до Європейської соціальної хартії від 09.11.1995 р. № 158).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16.12.1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
3. Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини (Паризькі принципи) : Додаток до резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 20.12.1993 № 48/134 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU93312.html.
4. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
5. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80>.
8. Про організацію виконання Закону України «Про звернення громадян» у Міністерстві охорони здоров'я України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09.04.2014 р. № 253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0482-14>.

9. Права человека в сфере охраны здоровья: практическое пособие / [Берн И., Эзер Т., Коэн Дж., Оверал Дж., Сенюта И.]; под науч. ред. И. Сенюты. – Львов: Изд-во ЛЮБФ «Медицина и право», 2012. – 580 с.

10. Аналіз організації роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до МОЗ України у I півріччі 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/az_2017_06.html.

11. Департамент з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/sehl/info1/>.

12. Статистична інформація щодо звернень до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/applicant/statistics/>.

13. Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні : Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/Dopovid_2017.pdf.

14. Про Комітети Верховної Ради України : Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/116/95-%D0%B2%D1%80>.

15. Звіт Комітету з питань охорони здоров'я за період роботи шостої сесії Верховної Ради України восьмого скликання (лютий – липень 2017 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komzdrav.rada.gov.ua/news/ProRobKom/Zvity/73432.html>.

16. Перелік громадських організацій медичного спрямування, зареєстрованих Міністерством юстиції України : Міністерство охорони здоров'я

України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua/ua/portal/listofpublicorgs.html>.

17. Yamin A.E. The Right to Health Under International Law and Its Relevance to the United States / A.E. Yamin // *Am J Public Health*. – 2005. – № 95(7). – P. 1156–1161.

18. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

19. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму : дис. ... док-ра юрид. наук : 12.00.02 / Д.М. Белов. – 523 с.

20. Marochini M. Council of Europe and the Right to Healthcare / M. Marochini // *Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij.* – 2013. – V. 34, br. 2. – P. 729–760.

21. Семьоркіна О.М. Позасудовий захист прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні / О.М. Семьоркіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/53>.

22. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект кодексу реєстр. № 2789 від 18.07.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073.

23. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект кодексу реєстр. № 11472 від 03.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

24. Розман Ю.В. Медіація як альтернативний спосіб вирішення приватно-правових спорів / Ю.В. Розман // *Актуальні проблеми політики*. – 2013. – Вип. 49. – С. 245–256.

25. Додатковий протокол до Європейської соціальної хартії, який передбачає систему колективного оскарження : Міжнародний документ від 09.11.1995 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_807.

Швец Ю.Ю. МОЖЛИВІ МЕХАНІЗМИ ПОЗАСУДОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Стаття присвячена дослідженню механізмів позасудового захисту права особи на охорону здоров'я. Автором проводиться аналіз положень національного законодавства, що регламентує процедури і механізми позасудового захисту права особи на охорону здоров'я, а також статистичних даних щодо застосування відповідних механізмів. Охарактеризовані основні види позасудових засобів захисту права особи на охорону здоров'я та здійснено оцінку їх ефективності. На підставі проведеного аналізу розроблені пропозиції щодо удосконалення позасудових механізмів захисту права особи на охорону здоров'я в Україні. Обґрунтована необхідність розширення наявних механізмів позасудового захисту права шляхом запровадження процедури медіації, колективного оскарження до міжнародних неурядових організацій.

Ключові слова: охорона здоров'я, захист права, позасудові механізми, адміністративні процедури.

Швец Ю.Ю. ВОЗМОЖНЫЕ МЕХАНИЗМЫ Внесудебной ЗАЩИТЫ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Статья посвящена исследованию механизмов внесудебной защиты права человека на охрану здоровья. Автором проводится анализ положений национального законодательства, регламентирующего процедуры и механизмы внесудебной защиты права человека на охрану здоровья, а также статистических данных по применению соответствующих механизмов. Охарактеризованы основные виды внесудебных способов защиты права человека на охрану здоровья и осуществлена оценка их эффективности. На основании проведенного анализа разработаны предложения по совершенствованию внесудебных механизмов защиты прав человека на охрану здоровья в Украине. Обоснована необходимость расширения существующих механизмов внесудебной защиты права путем введения процедуры медиации, коллективных жалоб в международные неправительственные организации.

Ключевые слова: здравоохранение, защита права, внесудебные механизмы, административные процедуры.

Shvec Yu.Yu. POSSIBLE MECHANISMS OF EXTRAJUDICIAL PROTECTION OF THE PERSONAL RIGHTS FOR HEALTH PROTECTION

The article is devoted to research of mechanisms of extrajudicial protection of the person's right to health protection. The author analyzes the provisions of the national legislation regulating the procedures and mechanisms of extrajudicial protection of the person's right to health protection, as well as statistical data on the application of appropriate mechanisms. The following types of extrajudicial remedies for the protection of the right of a person to health protection are described: 1) address to the management of the health care institution, the health care department, the Ministry of Health of Ukraine; 2) address to the Representative of Verkhovna Rada of Ukraine Commissioner for Human Rights; 3) appeal to the Committee on Health Care of Verkhovna Rada of Ukraine; 4) applying for help to non-governmental organizations or professional associations of medical workers; 5) self-defense. The main forms of extrajudicial protection are: appealing actions, decisions or inactivity of healthcare workers, health care authorities administratively, participating in the formation of state policy in the field of healthcare, law-making activities, etc.

Based on the analysis conducted, proposals were made to improve the out-of-court mechanisms for protecting the right of a person to health care in Ukraine. In particular, in order to improve the mechanisms of extrajudicial protection of the right of persons to health care, it is necessary: 1) Part 2 of Art. 49 of the Constitution of Ukraine supplemented with the last sentence of the following content: "The state provides protection of the right of a person to health care"; 2) Art. 8 Fundamentals of Ukrainian legislation on health care should be supplemented with the provision that complaints, applications and appeals that require urgent consideration due to the need to preserve life and prevent the health of a person should be considered and resolved urgently, but not more than within five days from the day of receipt; in art. 13 to consolidate the right of public organizations, professional associations to take part in the formation of state policy in the field of health care.

The necessity of expanding existing mechanisms of extrajudicial defense of the law by substantiating the procedure of mediation, collective appeal to international non-governmental organizations, which requires the adoption of the Law of Ukraine "On Mediation" and the ratification of the Additional Protocol to the European Social Charter dated November 9, 1995 № 158, is substantiated.

Key words: health protection, protection of law, extrajudicial mechanisms, administrative procedures.