

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.3.36>

**О. І. Миколенко**

доктор юридичних наук, професор  
завідувач кафедри адміністративного та господарського права  
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

**М. І. Лазарева**

ст. викладач кафедри адміністративного та господарського права  
Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

## **ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)**

*У статті здійснено порівняльну характеристику адміністративно-правового і цивільно-правового регулювання такої сфери суспільних відносин як «охорона здоров'я». Встановлено, що охорона здоров'я є загальносоціальною цінністю, забезпечення якої вимагає від держави застосування різноманітних (публічно-правових та приватноправових) засобів правового регулювання. В той же час, охорона здоров'я є складною сферою суспільного життя, яка з метою поліпшення здоров'я населення вимагає від законодавця забезпечити в сфері охорони здоров'я реалізацію публічного (в основному за допомогою норм адміністративного права) та приватного інтересу (в основному за допомогою норм цивільного права). Доведено, що бурхливий розвиток медичного права підштовхує українських дослідників більш ґрунтовно визначитись, по-перше, із специфікою правового регулювання охорони здоров'я в межах медичного права, як певного комплексного утворення в системі права України, по-друге, із місцем суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в предметі адміністративного та цивільного права. Сучасний рівень же досліджень охорони здоров'я в адміністративному та цивільному праві не достатній для чіткого розмежування в цій сфері відносин, що відносяться виключно до сфери адміністративно-правового або цивільно-правового регулювання. Встановлено, наука цивільного права з питань правового регулювання сфери охорони здоров'я має чотири етапи свого розвитку: 1) радянський період до середини 80-х років ХХ століття, коли сфера охорони здоров'я досліджувалась науці цивільного права фрагментарно; 2) кінець 80-х ознаменувався тим, що цивілісти обґрунтували необхідність включення в предмет цивільного права суспільних відносин з надання медичної допомоги, адже в основі таких правовідносин лежить договір, як головна категорія науки цивільного права; 3) пострадянський період (з 1991 по 2000 роки), який ознаменувався «штилем» у цивілістичних дослідженнях сфери охорони здоров'я; 4) сучасний період (з 2001 року по сьогодні), який характеризується суттєвим поживленням цивілістичних досліджень охорони здоров'я на фоні формування в системі права України такого комплексного утворення як «медичне право».*

**Ключові слова:** охорона здоров'я, медичне право, медична послуга, медичне страхування, публічне право, приватне право, адміністративно-правове регулювання, цивільно-правове регулювання.

**Вступ. Актуальність теми.** Термін «охорона здоров'я» широко використовується в дослідженнях державно-правових явищ як в суб'єктивному, так і об'єктивному значеннях. Наприклад, якщо охорону здоров'я розглядати через призму природного права, то виникає необхідність розкриття

змісту та структури суб'єктивного юридичного права людини на охорону здоров'я, а також необхідність порівняльної характеристики цього суб'єктивного права із іншими суміжними суб'єктивними правами, зокрема, із правом на життя, на особисту недоторканість, тощо (право в суб'єктивному значенні). Якщо ж охорону здоров'я розглядати як соціальну цінність, яка

забезпечується і охороняється в суспільстві правом, то виникає необхідність розкриття змісту поняття «охорона здоров'я» як специфічної сфери суспільних відносин, яка має конституційно-правове, адміністративно-правове, цивільно-правове та будь-яке інше галузеве регулювання.

Існують випадки, коли в наукових дослідженнях поняття «охорона здоров'я» одночасно характеризується як категорія суб'єктивного та об'єктивного права. Наприклад, коли охорона здоров'я розглядається як підстава для обмеження інших суб'єктивних прав людини та громадянина. Згідно вимог ст. 34 Конституції України право особи на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації може бути обмежене законом для забезпечення охорони здоров'я населення [1, ст. 34]. Тобто, «охорона здоров'я населення» як соціальна цінність українського суспільства, з одного боку, отримує належне правове забезпечення, а, з іншого, використовується державою у випадках, передбачених законодавством, для тимчасового обмеження окремих прав людини та громадянина.

Бурхливий розвиток медичного права підштовхує українських дослідників більш ґрунтовно визначитись, по-перше, із специфікою правового регулювання охорони здоров'я в межах медичного права, як певного комплексного утворення в системі права України, по-друге, із місцем суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в предметі адміністративного права, по-третє, із особливостями охорони здоров'я як об'єкту цивільно-правового регулювання. І якщо медичне право розглядає поняття «охорона здоров'я» як категорію і публічного, і приватного права (іноді не намагаючись провести чітку межу між цими видами правового регулювання), то адміністративне та цивільне право, у своєму стремлінні весь час збагачувати і уточнювати предмет правового регулювання, часто конкурують між собою у сфері охорони здоров'я, що породжує нескінченні дискусії про правову природу, наприклад, медичних послуг, загальнообов'язкового соціального медичного страхування і ін.

У зв'язку з цим, актуальним бачиться порівняльний аналіз охорони здоров'я

як об'єкта адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання.

Охорона здоров'я, як об'єкт правового регулювання, досліджувалась в працях таких вчених, як: А. Антонов, М. Банчук, С. Булеца, Н. Коротка, І. Сенюта, О. Сіделковський, В. Стеценко, Р. Стефанчук, Т. Ткачук, Л. Чистоклетов, О. Хитра та ін. Втім, такі дослідження мають суто галузевий характер, що обмежує порівняльний аналіз потенціалів адміністративного і цивільного права в регулюванні охорони здоров'я як важливої соціальної цінності в українському суспільстві.

**Мета та завдання дослідження** - порівняльна характеристика адміністративно-правового і цивільно-правового регулювання такої сфери суспільних відносин як «охорона здоров'я».

**Виклад основного матеріалу.** Спочатку звернемося до характеристики охорони здоров'я як об'єкта адміністративно-правового регулювання, яка представлена в спеціальній літературі. Зокрема, В.В. Воробйов, захопившись історією розвитку адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я та ухилившись від детального аналізу змісту цього поняття, запропонував виділити чотири етапи розвитку адміністративного законодавства в сфері охорони здоров'я, де лише четвертий етап більш менш розкриває специфіку сучасного адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я в Україні. Цей етап, на думку В.В. Воробйова, характеризується тим, що поступове становлення сфери охорони здоров'я супроводжується одночасним галузевим оформленням в системі права України медичного права [2, с. 28].

Загальний же аналіз положень науково-дослідної роботи В.В. Воробйова, дозволяє нам висловити наступні зауваження.

По-перше, виникає певне протиріччя у думках вченого та результатах науково-дослідної роботи, адже дисертація присвячена адміністративно-правовому регулюванню охорони здоров'я (розкриттю його особливостей та перспективам розвитку), а автор наголошує на тому, що «є потреба у виокремленні медичного права як галузі права та підготовці єдиного кодифікованого законодавчого акта – Медич-

ного кодексу України, який би комплексно врегулював усю сферу суспільних відносин у галузі медичної діяльності» [2, с. 112]. Якщо медичне право, на думку В.В. Воробйова, окрема галузь права, яка має відмінності від адміністративного права, то навіщо тоді тему дисертаційного дослідження зв'язувати виключно із адміністративно-правовим регулюванням? До того ж, в науковій праці відсутні: а) аргументація стосовно визнання медичного права галуззю національного права (є лише загальні декларації без логічного обґрунтування); б) характеристика медичного права як сукупності публічних, приватних чи публічно-приватних норм права.

По-друге, в роботі В.В. Воробйова відсутній аналіз суспільних відносин, які складають сферу охорони здоров'я. Автор не запропонував ні перелік таких суспільних відносин, ні загальних критеріїв їх класифікації. Всі висновки автора звелись до того, що «теоретико-правові засади регулювання у сфері охорони здоров'я на сьогодні потребують детальнішого та глибшого вивчення» [2, с. 189]. Для чого ж тоді писалась така комплексна праця?

Інший адміністративіст, Г.М. Токарев, запропонував комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання реформування охорони здоров'я в умовах запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування [3], в якому зазначає, що процеси децентралізації в сфері охорони здоров'я, які відбуваються в Україні, не є критерієм демократичності держави. Тобто децентралізація і демократизація суспільних відносин у сфері охорони здоров'я (як, доречі, і у сфері науки та освіти) не повинна зводитись, по-перше, до мінімізації витрат, а в окремих сферах до повної відмови від витрат, із державного бюджету чи бюджетів місцевих рад, по-друге, до повного переведення суб'єктів цих правовідносин на принципи ринкової економіки. До того ж, Г.М. Токарев вважає, що охорона здоров'я (особливо в умовах реформування) є достатньо проблемною галуззю публічного управління, а тому зменшення ролі та впливу держави у цій сфері є завчасним [3, с. 60]. Підтримуючи застереження

Г.М. Токарева, хочемо доповнити їх враженнями про реформування сфери охорони здоров'я з боку пацієнта. В суспільстві складається ілюзія того, що «гроші ходять за пацієнтом», адже для того щоб отримати достатній для здорового способу життя пакет медичних послуг, пересічному громадянину все рівно необхідно заробити велику купу грошей і це в умовах масового безробіття, свавілля з боку роботодавців, відсутності реальної допомоги з боку рідних (батьків, дітей, тощо). Тобто держава поступово проблему збереження здоров'я окремої особи перекладає на плечі або самої особи, або її родичів, або ж благодійних організацій. На скільки такі процеси в державі є демократичними, нам важко сказати, а от те, що вони є несправедливими, сумнівів не виникає.

Не дивлячись на те, що сфера охорони здоров'я регламентується великою кількістю норм цивільного права, а більшість категорій, які використовуються в цій сфері, є приватноправовими (наприклад, медичне страхування), Г.М. Токарев стверджує, – охорона здоров'я не може регламентуватись виключно нормами приватного права, адже ключовим у правовій природі цих відносин є публічно-правовий інтерес, а також наявність таких ознак як: а) обов'язкова участь у цих правовідносинах суб'єкта з публічно-владними повноваженнями; б) владний характер правовідносин [3, с. 104-105].

Л.Г. Чистоклетов, Т.Ю. Ткачук та О.Л. Хитра проаналізували міжнародний досвід адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я [4, с. 194-201]. Попри те, що були наведені цікаві факти правового забезпечення сфери охорони здоров'я на міжнародному рівні та в законодавствах Азербайджану, Франції і Данії, автори статті не зупинилися на особливостях власне адміністративно-правового регулювання даної сфери суспільних відносин, хоча підкреслили той факт, що «поведінка суб'єктів у правових відносинах у сфері охорони здоров'я громадян забезпечується за рахунок комбінованого впливу способів, найбільш характерних для адміністративного і цивільного права, а також права щодо соціального забезпечення» [4, с. 194-195]. Більш того, вчені

роблять висновок, з яким важко погодитись, адже він не співвідноситься із загальними засадами доктрини національного права, зокрема, стверджують: «На сьогоднішній день адміністративно-правове забезпечення охорони здоров'я регулюється нормами приватного і публічного права» [4, с. 195].

По-перше, адміністративно-правове, поряд з конституційно-правовим, кримінально-правовим, цивільним процесуальним забезпеченням, є одним із проявів публічно-правового забезпечення, а тому не може поєднувати в собі публічно-правові та приватноправові начала.

По-друге, адміністративно-правове забезпечення є поняттям, яке охоплює собою, в тому числі, і адміністративно-правове регулювання. А тому дивно сприймається озвучена вченими тавтологія – «адміністративно-правове забезпечення регулюється нормами адміністративного права».

Зрозуміло, що після таких теоретичних ляпів, виникають сумніви і до науковості інших висновків щодо особливостей адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я на міжнародному рівні.

Комічність окремих досліджень особливостей адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я проявляється і в тому, що його намагаються розкрити не юристи-адміністративісти, а політологи [5], у яких, при всій повазі до їх досягнень у науковій діяльності, відсутнє чітке уявлення про межі галузевого правового регулювання, та медики [6], які не можуть розмежувати між собою об'єкт адміністративно-правового регулювання та об'єкт адміністративно-правової науки, вже не кажучи про порівняльну характеристику цивільно-правового і адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я.

Найбільш ґрунтовні дослідження щодо адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я пропонує В.Ю. Стеценко, яка підкреслює, що «адміністративному праву належить провідна роль у забезпеченні публічного управління у галузі охорони здоров'я» [7, с. 5], але лише цим роль адміністративного права не обмежується. Адміністративне право, на

думку вченої, через запровадження процедур акредитації, ліцензування, атестації і стандартизації забезпечує функціонування галузі охорони здоров'я [7, с. 5], і саме в цих сферах публічно-правове, а разом з цим, і адміністративно-правове регулювання ніколи не втратить актуальності.

Приватна сфера (де панують закони ринку та превалює приватний інтерес) та публічна сфера (де панують загальносоціальні цінності та превалює публічний інтерес), у галузі охорони здоров'я, на думку В.Ю. Стеценко, набувають свого специфічного прояву, а тому «охорона здоров'я має такі галузеві особливості, які об'єктивно обмежують дію законів ринку в даній сфері» [7, с. 100-101].

Також В.Ю. Стеценко наголошує, що публічно-правова та приватноправова природа правовідносин, які входять до сфери охорони здоров'я, підтверджуються тим, що в цій сфері набувають своєї реальної реалізації як принципи публічного (наприклад, принцип відповідальності держави за стан здоров'я населення в цілому), так і приватного права (наприклад, принципи забезпечення гарантованої свободи вибору суб'єкта, умов та якості продажу товарів, виконання робіт, надання послуг у сфері охорони здоров'я) [7, с. 101].

В достатній мірі охорона здоров'я як об'єкт правового регулювання досліджувався і в сфері цивільного права.

Наприклад, І.Я. Сенюта пропонує власне визначення поняття «охорона здоров'я», під яким розуміє «систему заходів, спрямованих на збереження, зміцнення, розвиток та, у разі порушення, відновлення максимально досяжного рівня фізичного і психічного стану людського організму, яких зобов'язані вживати органи державної влади й органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, а також людина і населення в інтересах як кожної фізичної особи, так і всього суспільства» [8, с. 22].

Як бачимо, І.Я. Сенюта запропонувала визначення охорони здоров'я, в якому об'єднані і публічно-правові, і приватно-правові прояви охорони здоров'я, що підтверджує необхідність розгляду специфіки правового регулювання охорони здоров'я



через призму існуючих в Україні галузей права, фундаментальними з яких є адміністративне та цивільне право.

Констатуючи факт, що проблеми правового регулювання охорони здоров'я досліджувалися, починаючи з радянських часів, багатьма представниками цивільного права, І.Я. Сенюта виділяє декілька етапів розвитку такої наукової думки:

1) радянський період (до середини 80-х років ХХ століття) характеризувався тим, що сфера охорони здоров'я досліджувалась в контексті визначення цивільно-правового статусу медичних працівників, розкриття змісту цивільно-правової відповідальності за неналежне надання медичної допомоги, тощо [8, с. 45-46];

2) радянський період (друга половина 80-х років ХХ століття) ознаменувався тим, що на протигагу адміністративістам, які вважали сферу охорони здоров'я виключно предметом адміністративно-правового регулювання, цивілісти обґрунтували необхідність включення в предмет цивільного права суспільних відносин з надання медичної допомоги, адже в основі таких правовідносин лежить договір, як головна (на той час) категорія науки цивільного права [8, с. 47];

3) пострадянський період (з 1991 по 2000 роки), який ознаменувався «штилем» у цивілістичних дослідженнях сфери охорони здоров'я [8, с. 50];

4) сучасний період (з 2001 року по сьогодні), який характеризується суттєвим поживавленням цивілістичних досліджень охорони здоров'я на фоні формування в системі права України такого комплексного утворення як «медичне право». У зв'язку з цим, І.Я. Сенюта робить висновок, що правовідносини у сфері охорони здоров'я, які складають предмет медичного права, є «предметом регулювання різних галузей національного права, в тому числі цивільного, адміністративного» [8, с. 99].

Намагаючись примирити представників цивільного та адміністративного права відносно сфер їхнього галузевого правового регулювання охорони здоров'я, І.Я. Сенюта констатує, що власне через предмет правового регулювання цивілістам і адміністративістам можна уточнити місце суспільних відносин у сфері

охорони здоров'я в предметі цих галузей права. На підставі цього, вчена запропонувала цікаву систему відносин, які на її думку, входять в предмет цивільного права, зокрема, відносини: щодо організації та проведення консилиуму лікарів, щодо обрання та призначення лікуючого лікаря пацієнта, тощо [8, с. 99].

**Висновки.** На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Охорона здоров'я є загальносоціальною цінністю, забезпечення якої вимагає від держави застосування різноманітних засобів правового регулювання. В той же час, охорона здоров'я є складною сферою суспільного життя, яка з метою поліпшення здоров'я населення вимагає від законодавця забезпечити в сфері охорони здоров'я реалізацію публічного (в основному за допомогою норм адміністративного права) та приватного інтересу (в основному за допомогою норм цивільного права).

Бурхливий розвиток медичного права підштовхує українських дослідників більш ґрунтовно визначитись, по-перше, із специфікою правового регулювання охорони здоров'я в межах медичного права, як певного комплексного утворення в системі права України, по-друге, із місцем суспільних відносин у сфері охорони здоров'я в предметі адміністративного та цивільного права. Сучасний рівень досліджень охорони здоров'я в адміністративному та цивільному праві не достатній для чіткого розмежування в цій сфері відносин, що відносяться виключно до сфери адміністративно-правового або цивільно-правового регулювання.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Воробійов В.В. Адміністративно-правове регулювання сфери охорони здоров'я: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2012. 218 с.
3. Токарев Г.М. Адміністративно-правове регулювання реформування охорони здоров'я в умовах запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування: дис. ...канд. юрид. наук: спец.

- 12.00.07; Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Київ, 2012. 201 с.
4. Чистоклетов Л.Г., Ткачук Т.Ю., Хитра О.Л. Особливості адміністративно-правового регулювання охорони здоров'я: міжнародний досвід. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія: Право*. 2020. № 26. С. 194-201.
  5. Банчук М. Якість медичної допомоги як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Публічне право*. 2017. № 2. С. 85-88
  6. Сіделковський О. Єдиний медичний про-  
стір як об'єкт адміністративно-правової науки. *Публічне право*. 2018. № 4 (32). С. 123-128.
  7. Стеценко В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 445 с.
  8. Сенюта І.Я. Цивільно-правове регулювання відносин у сфері надання медичної допомоги: питання теорії і практики : монографія. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2018. 640 с.

### **Mykolenko O., Lazareva M. Health care as an object of administrative-legal and civil-law regulation (comparative analysis)**

*The article compares the administrative-legal and civil-legal regulation of such a sphere of social relations as "health care". It has been established that health care is a general social value, the provision of which requires the state to use various (public and private law) means of legal regulation. At the same time, health care is a complex sphere of social life, which, in order to improve the health of the population, requires the legislator to ensure in the field of health care the implementation of public (mainly through the norms of administrative law) and private interest (mainly with the help of civil law norms). It is proved that the rapid development of medical law pushes Ukrainian researchers to more thoroughly determine, firstly, the specifics of legal regulation of health care within the limits of medical law as a certain complex formation in the legal system of Ukraine, and secondly, the place of social relations in the sphere health care in the subject of administrative and civil law. The current level of health care research in administrative and civil law is not sufficient for a clear demarcation in this area of relations that relate exclusively to the sphere of administrative-legal or civil-law regulation. It has been established that the science of civil law on issues of legal regulation of the sphere of health care has four stages of its development: 1) the Soviet period until the mid-80s of the 20th century, when the field of health care was studied fragmentarily by the science of civil law; 2) the end of the 80s was marked by the fact that civilians substantiated the need to include social relations in the provision of medical care into the subject of civil law, because the basis of such legal relations is a contract, as the main category of the science of civil law; 3) the post-Soviet period (from 1991 to 2000), which was marked by "calm" in civilian research in the field of health care; 4) the modern period (from 2001 to today), which is characterized by a significant revitalization of civilian health care research against the background of the formation of such a complex entity as "medical law" in the legal system of Ukraine.*

**Key words:** health care, medical law, medical service, medical insurance, public law, private law, administrative legal regulation, civil legal regulation.