

**The Right to Community Health Protection:
Legal Nature and the Place in the System of Ukrainian Law**

Yelizaveta Belei

post-graduate student of Administrative Law Department

Taras Shevchenko National University of Kyiv,

Ukraine

The author of the article has substantiated the legal nature of the right to community health protection and has determined its place in the system of national law of Ukraine. To achieve the objectives of the article, the author has outlined the main features of community health, on the basis of which one can determine its legal nature. In particular, the author's reasoning and arguments specified in the article, allow her to establish the possibility of interpreting the term of "community health" as an equivalent to the concept of "public health". By analyzing the documents of the World Health Organization and a number of scientific sources, the author has concluded that the community health has such features as: community (or public) nature, focus on public health, focus on public interests and achievement of public goals, which allows her to emphasize the public and legal nature of community health. Subsequently, the author has analyzed such a feature of community health as its "implementation by public administration subjects in the context of public administration", while naming the remaining features of community health, which specify its legal nature, sectoral and legal affiliation. In order to perform the latter task, the author has additionally studied the subject matter of administrative law and has specified its limits in the field of public health protection. As a result of the study of the mentioned issues, the author has concluded that community health is a part of administrative law. Taking into account the existence of related branches and sub-branches of law, the author has carried out the correlation of administrative law, medical law, health protection law and public health law; as the result the author has grounded the formation of the right of community health within the system of administrative law. Finally, the author has substantiated the affiliation of the right of community health to the sub-branches of the Special Administrative Law and has proved the possibility of naming it as the right of community health protection.

**Право охорони громадського здоров'я:
правова природа і місце у системі українського права**

Белей Єлизавета

аспірантка кафедри адміністративного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,

Україна

Вступ

Право охорони громадського здоров'я є, на сьогоднішній день, одним з малодосліджених правових утворень у системі вітчизняного права, що зумовлено його новизною. Наприклад, концепція права громадського здоров'я була запропонована Л. О. Гостіном (Lawrence O. Gostin) науковій спільноті лише у 2008 р.¹ тоді, як сама категорія «громадське здоров'я» з'явилась значно раніше – її витoki пов'язуються зі звітом Е. Чадвіка (Edwin Chadwick) у 1842 р.² Такий часовий інтервал свідчить про те, що право охорони громадського здоров'я розмірено розвивалось, поступово нарощуючи правовий масив, і лише у сучасному його стані виникає можливість вести мову про його виокремлення у якості галузі, підгалузі або інституту

права. Неабияку роль при цьому відіграє розвиток адміністративного права, адже завдяки сучасним здобуткам вчених ми маємо можливість переглянути більшість правових конструкцій з позицій їх відповідності правовим реаліям сьогодення. Це зумовлює актуальність активізації наукових досліджень права охорони громадського здоров'я, починаючи з його сутності, предмету, системи, джерел та ін. Разом з цим, на нашу думку, перш за все, необхідно з'ясувати його правову природу та місце у системі національного права, адже від цього безпосереднім чином залежить, у якому напрямку відбуватимуться відповідні наукові пошуки, за якою спеціальністю проводитимуться наукові розробки права охорони громадського здоров'я, якою буде його структура, джерельна база, сфера правового впливу

¹ Gostin, Lawrence O. A Theory and Definition of Public Health Law. *Journal of Health Care Law & Policy*. 2007. Vol. 10:1. URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=facpub>

² The History of Public Health : Select Committee on Health Second Report. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmhealth/30/3008.htm>

та ін. З огляду на це, **метою** даної статті буде визначення правової природи права охорони громадського здоров'я та його місця у системі вітчизняного права.

1. Основні риси громадського здоров'я і його правова природа. Громадське здоров'я як предмет адміністративного права.

Приступаючи до розкриття теми статті, пропонуємо спочатку встановити основні ознаки громадського здоров'я, які дозволяють визначити його правову природу. Це створить базис для подальшого обґрунтування предмету, правової природи й місця права охорони громадського здоров'я у системі національного права. Враховуючи це, відзначимо, що такі риси можна виділити за допомогою аналізу документів, у яких відображено офіційну позицію державних

та міжнародних інституцій з приводу його розуміння та регулювання, а саме: Основ європейської політики «Здоров'я 2020»³ та їх компоненту «Європейського плану дій з укріплення потенціалу та послуг громадського здоров'я»⁴, затверджених на 62-й сесії Європейського регіонального бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я 10-13 вересня 2012 р., а також розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я» від 30 листопада 2016 р. № 1002-р⁵. Зокрема, з положень цих документів випливає наступне:

1) «громадське здоров'я» є терміном, який вживається у якості україномовного еквіваленту: англійського терміну «public health»⁶ та французького «santé publique»⁷, що дослівно

³ Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века: Основы региональной политики Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения, утверждены на 62-й сессии 10-13 сентября 2012 г. 2013. 232 с. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf

⁴ Европейский план действий по укреплению потенциала и услуг общественного здравоохранения : принят на 62-й сессии Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения 10-13 сентября 2012 г. 52 с. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf?ua=1

⁵ Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016

р. № 1002-р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>

⁶ European Action Plan for Strengthening Public Health Capacities and Services: World Health Organization, Regional Office for Europe, Sixty-second session. Malta, 10-13 September 2012 URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/171770/RC62wd12rev1-Eng.pdf?ua=1

⁷ Plan d'action européen pour le renforcement des capacités et services de santé publique : Organisation mondiale de la Santé, Bureau régional de l'Europe, Soixante-deuxième session. Malte, 10-13 septembre 2012 URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/171771/RC62wd12rev1-Fre.pdf?ua=1

перекладається «публічне здоров'я»; російського терміну «общественное здоровье»⁸, який дослівно перекладається «суспільне здоров'я» або «громадське здоров'я» (в залежності від того, яке слово покладене в основу «общество» або «общественность»). Вочевидь, застосування того або іншого терміну у даному випадку обумовлюється лише мовою, з якої він перекладається, та уподобаннями перекладача.

Разом з тим, якщо звернутись до англійсько-українських та французько-українських словників, то можна побачити, що вони містять низку альтернативних перекладів названих слів, а саме: публічний, публічно-правовий, громадський, народний, державний, суспільний, доступний для всіх⁹. Звідси бачимо, що з лінгвістичної точки зору, для позначення слова «public» за допомогою україномовного еквіваленту може

використовуватись будь-який зі згаданих прикметників. У такому разі має місце ситуація, за якої дослідник може спиратись на іншомовну категорію «public health», а словосполучення «громадське здоров'я» розглядати лише як його переклад, не вдаючись до семантики українського слова «громадський». Іншими словами, у такому разі сутнісну основу, змістовне наповнення складатиме саме «public health», від якого і треба буде відштовхуватись при тлумаченні поняття «громадське здоров'я», а не від українських слів «громадськість» і «громадське».

Так чи інакше, підкреслимо, що переклад «громадське здоров'я» набув офіційного характеру, який підтверджується його широким застосуванням в актах органів публічної влади та у наукових джерелах, а наведені

⁸ Европейский план действий по укреплению потенциала и услуг общественного здравоохранения : принят на 62-й сессии Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения 10-13 сентября 2012 г. 52 с. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf?ua=1

⁹ Англійсько-французько-німецько-український словник термінології Європейського Союзу / «Лабораторія наукового перекладу» Молодіжного гуманітарного центру. Київ : «К.І.С.», 2007. С. 126-128. ;

Англо-український словник міжнародного, порівняльного і європейського права: близько 70 000 термінів / упоряд. В. І. Муравйов та ін. ; за

ред. Муравйова В. І., Шевченко Л. І. Київ : Арії, 2009. С. 405.

Багатомовний юридичний словник-довідник / І. О. Голубовська, В. М. Шовковий, О. М. Лефтерова та ін. Київ : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2012. С. 364. ;

Французько-український словник. Українсько-французький словник. 220000 + 210000: два в одному томі. 430 000 од. пер. / під заг. ред. В. Бусела. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2012. С. 491. ;

Яковенко Р. В. Тлумачний англо-український словник економічних термінів з елементами теорії та проблематики. Дидактичний довідник. Вид. 2-ге, випр. Кіровоград : видавець Лисенко В. Ф., 2015. С. 66-67.

вище міркування й доводи дозволяють розглядати його як рівноцінний еквівалент поняття «public health» та «публічне здоров'я». Це дає змогу вести мову про те, що «громадське здоров'я» є публічним, а тому його можна віднести до публічно-правових категорій. На користь даного висновку слугують й інші ознаки, властиві явищу, що досліджується. Їх ми розглянемо нижче;

2) «громадське здоров'я» має суспільний характер, що прямо зазначено у п. 11 «Європейського плану дій з укріплення потенціалу та послуг громадського здоров'я» (в англomовному варіанті використано словосполучення «public nature»¹⁰, яке ще можна перекласти як «публічна природа» або «публічний характер»). Проте, у межах цього пункту не розкрито, чим саме обумовлено публічний характер громадського здоров'я. На нашу думку, його наявність, перш за все, пояснюється за рахунок орієнтованості відповідної

діяльності на здоров'я одразу усього населення, про що також згадується у п. 11 у якості окремої ознаки громадського здоров'я¹¹.

У свою чергу, означена орієнтованість громадського здоров'я, на наше переконання, свідчить про його спрямованість на задоволення публічних інтересів. Нагадаємо, що під публічними інтересами розуміються: суспільні інтереси, які забезпечуються та охороняються державою; інтереси суспільства¹² (Н. В. Ільків); визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого слугує умовою та гарантією її існування і розвитку¹³ (Ю. О. Тихомиров); найбільш значущі інтереси у суспільстві і державі; потреби суспільства загалом та інтереси великих соціальних груп¹⁴ (І. П. Андрушко); важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються

¹⁰ European Action Plan for Strengthening Public Health Capacities and Services : World Health Organization, Regional Office for Europe, Sixty-second session. Malta, 10-13 September 2012 URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/171770/RC62wd12rev1-Eng.pdf?ua=1

¹¹ European Action Plan for Strengthening Public Health Capacities and Services : World Health Organization, Regional Office for Europe, Sixty-second session. Malta, 10-13 September 2012 URL:

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/171770/RC62wd12rev1-Eng.pdf?ua=1

¹² Ільків Н. В. Публічний інтерес у контексті визначення підсудності земельних спорів. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 3 (5). С. 131-139.

¹³ Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник. Москва : Издательство БЕК, 1995. С. 56.

¹⁴ Андрушко І. П. Категорія «публічний інтерес» у конституційному праві: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 137-141.

публічною адміністрацією¹⁵ (В. В. Галуцько). Звичайно, у юридичній літературі пропонується більше дефініцій «публічного інтересу», але вони у своїй більшості схожі між собою, оскільки містять одні й ті ж визначальні риси, властиві даній категорії, а саме: належність суспільству, великим соціальним групам або державі; є найбільш значущими інтересами, оскільки від їх задоволення залежить існування та розвиток суспільства, соціальних спільностей та/або держави; забезпечуються правом та охороняються державою; мають офіційне визнання.

Звідси можна підсумувати, що громадське здоров'я як діяльність, вочевидь, переслідує виключно публічні цілі, зумовлені необхідністю задоволення публічних інтересів. Адже, нагадаємо, що громадське здоров'я становить собою діяльність, яка «сфокусована на здоров'ї населення»¹⁶, а в арсеналі її виконавців «комплекс інструментів, процедур та

заходів, що реалізуються для зміцнення здоров'я населення, попередження захворювань, збільшення тривалості активного та працездатного віку і заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства»¹⁷. До того ж, як у Концепції розвитку системи громадського здоров'я, так і в основах європейської політики «Здоров'я – 2020», здоров'я населення визнано однією з найбільших цінностей (необхідною умовою для соціально-економічного розвитку країни), а його збереження і забезпечення повноцінного життя людей, – одними з найважливіших цілей світової спільноти¹⁸. Вказане, на нашу думку, підтверджує наявність публічного інтересу в окресленій сфері. Таким чином, публічний характер громадського здоров'я полягає, зокрема, в тому, що відповідна діяльність здійснюється з метою задоволення публічних інтересів та орієнтована на здоров'я населення загалом. А наявність

¹⁵ Галуцько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178-182.

¹⁶ Гревцова Р. Ю. Актуальні проблеми правового регулювання громадського здоров'я в Україні. *Адміністративне право і процес*. 2015. № 1 (11). С. 195-208.

¹⁷ Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1002-р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>

¹⁸ Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1002-р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80> ;

Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века: Основы региональной политики Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения, утверждены на 62-й сессии 10-13 сентября 2012 г. 2013. 232 с. URL: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf

публічних інтересів є характерною і однією з головних загальновідомих ознак публічно-правових утворень, що, знов-таки, дозволяє відносити громадське здоров'я до публічно-правових категорій, якими позначаються публічно-правові явища. Разом з тим, громадському здоров'ю властиві й інші ознаки, ознайомлення з якими сприятиме повноцінному доведенню його публічно-правової природи та уточненню галузі права, якою воно має регулюватись;

3) здійснюється переважно суб'єктами публічної адміністрації у контексті публічного управління. Це впливає з аналізу функцій громадського здоров'я, закріплених у «Європейському плані дій з укріплення потенціалу та послуг громадського здоров'я», а також системи суб'єктів громадського здоров'я, частково розкритої у Концепції розвитку системи громадського здоров'я. Так, нагадаємо, що, згідно з Планом дій, громадське здоров'я виконує десять основних функцій: 1) епіднадгляд та оцінювання стану здоров'я і благополуччя населення; 2) моніторинг та реагування на

небезпеки для здоров'я і під час надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я; 3) захист здоров'я, у тому числі забезпечення безпеки навколишнього середовища, праці, харчових продуктів тощо; 4) зміцнення здоров'я, у тому числі вплив на соціальні детермінанти і скорочення нерівностей за показниками здоров'я; 5) профілактика хвороб, у тому числі раннє виявлення порушень здоров'я; 6) забезпечення стратегічного управління в інтересах здоров'я і благополуччя; 7) забезпечення сфери охорони здоров'я достатньою кількістю кваліфікованих кадрів; 8) створення стійких організаційних структур і забезпечення їх фінансування; 9) інформаційно-роз'яснювальна діяльність, комунікація та соціальна мобілізація в інтересах здоров'я; 10) сприяння розвитку досліджень у сфері охорони здоров'я для наукового обґрунтування відповідної політики і практики¹⁹.

До кожної з цих функцій у Плані дій додаються рекомендовані переліки завдань, які мають виконуватись безпосередньо Урядом, Міністерством

¹⁹ Слабкий Г. О., Миронюк В. І., Качала Л. О. Система громадського здоров'я: бачення Всесвітньої організації охорони здоров'я. Основні оперативні функції громадського здоров'я та їх зміст. *Україна. Здоров'я нації*. 2017. № 3 (44). С. 24-31. ;

Европейский план действий по укреплению потенциала и услуг общественного

здравоохранения : принят на 62-й сессии Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения 10-13 сентября 2012 г. 52 с. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf?ua=1

охорони здоров'я та іншими суб'єктами публічного управління. Серед них, наприклад: розроблення рекомендацій і вимог щодо даних для проведення основних заходів з епіднагляду та оцінки ризику; забезпечення регулярної оцінки медико-санітарних потреб, у тому числі механізмів залучення до цієї роботи громадян та зацікавлених учасників; забезпечення наявності механізмів моніторингу і контролю за дотриманням норм, законів і стандартів, що стосуються безпеки на робочому місці, безпеки харчових продуктів та захисту навколишнього середовища; впровадження стратегії забезпечення якості медичних послуг і безпеки пацієнтів; розроблення і впровадження ефективних нормативних і контрольних заходів й організаційних структур для боротьби з будь-якими екологічними факторами, що становлять небезпеку для здоров'я людини²⁰ тощо.

Концепція розвитку системи громадського здоров'я певною мірою конкретизує систему суб'єктів, які залучені до реалізації окреслених функцій

та завдань, а саме: Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство молоді та спорту України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, а також Міністерство охорони здоров'я України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України та ін.²¹

Наведені переліки не є вичерпними, проте формують уяву про характер інструментів, процедур, заходів, здійснюваних в межах громадського здоров'я та остаточно констатують їх публічно-правову природу, оскільки: по-перше, вони здійснюються суб'єктами публічної адміністрації; по-друге, вони спрямовані на задоволення публічних інтересів; по-третє, вони виконуються шляхом реалізації публічно-владних

²⁰ Европейский план действий по укреплению потенциала и услуг общественного здравоохранения : принят на 62-й сессии Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения 10-13 сентября 2012 г. 52 с. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf?ua=1

²¹ Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1002-р URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>

повноважень суб'єктів публічної адміністрації: нормотворчих і правозастосовних; по-четверте, вони здійснюються через такі складові публічного управління, як моніторинг, прогнозування, нагляд, контроль, нормативно-правове регулювання та ін.; по-п'яте, реалізація цих функцій забезпечується за допомогою адміністративно-правових процедур.

Зазначені ознаки дозволяють конкретизувати правову природу громадського здоров'я та віднести його до сфер правового впливу адміністративного права. З цією метою нагадаємо, що адміністративне право, – це галузь права, яка регулює публічно-правові відносини, що виникають, змінюються і припиняються у сфері діяльності публічної адміністрації, у тому числі: у зв'язку із забезпеченням прав і свобод людини та громадянина; з приводу управління об'єктами державної і комунальної власності; щодо взаємодії публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства та ін.²² При цьому, центральними категоріями, які окреслюють сферу правового впливу адміністративного права, є «публічна

влада», «публічний інтерес», «публічне управління»²³. Тобто, можемо побачити, що ознаки громадського здоров'я відповідають критеріям, за якими можна його віднести до предмету правового регулювання адміністративного права, а саме: спрямоване на задоволення публічних інтересів, здійснюється у сфері публічного управління, здійснюється суб'єктами публічної адміністрації шляхом реалізації публічно-владних повноважень та ін.

Проте, можуть виникнути запитання: чи буде поширюватись адміністративне право на відносини у цій сфері, якщо відповідні процедури й заходи здійснюватимуться «недержавними інституціями», про які згадується у Концепції розвитку системи громадського здоров'я, а в п. 10 «Європейського плану дій з укріплення потенціалу та послуг громадського здоров'я» зазначено, що відповідні дії виконуються суспільством.

На нашу думку, у такому разі слід виходити з того, що у будь-якій сфері можуть виникати різноманітні відносини, які становлять предмети різних галузей права. Навіть суб'єкти публічної

²² Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. С. 47, 58. ;

Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та

ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. С. 67.

²³ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. С. 57.

адміністрації можуть вступати у відносини, які регулюються приватноправовими галузями права. Так само у сфері охорони здоров'я можуть виникати як адміністративно-правові відносини, так і відносини, що мають іншу правову природу. Відповідно в частині адміністративно-правових відносин громадське здоров'я регулюватиметься адміністративним правом, в решті, – іншими галузями права. Наприклад, якщо мова йде про просвітницьку діяльність у сфері охорони здоров'я, здійснювану громадськими організаціями або приватними особами, надання медичних послуг населенню недержавними медичними закладами тощо, тобто коли має місце взаємодія між недержавними інституціями та приватними особами, – ці відносини регулюватимуться приватноправовими галузями права, зокрема, цивільним. Натомість, взаємодія між недержавними інституціями й суб'єктами публічної адміністрації складатиме предмет адміністративного права, наприклад: громадський моніторинг, громадські експертизи, інформування населення суб'єктами публічної адміністрації, громадські обговорення, громадські слухання, консультації з громадськістю тощо. Так само контроль з боку суб'єктів публічної адміністрації за тим, як недержавні інституції дотримуються

законодавства у сфері охорони здоров'я, відноситиметься до сфер правового впливу адміністративного права.

Разом з тим, варто уточнити, що розуміється під недержавними інституціями, які можна протиставити державним. Якщо виходити з семантики терміну «недержавний», то органи місцевого самоврядування також необхідно буде віднести до них, як і суб'єктів делегованих повноважень, які не є органами влади. Але вони входять у систему суб'єктів публічної адміністрації як представники публічної влади. Тоді діяльність недержавних інституцій так само регулюватиметься нормами адміністративного права.

Водночас, недержавними є будь-які громадські організації, об'єднання громадян, окремі фізичні та юридичні особи приватного права тощо. Для їх позначення доречно використовувати поняття «інститути громадянського суспільства», яке закріплено у п. 7 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р.

№ 996²⁴ та п. 1-2 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976²⁵. Воно охоплює громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об'єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші непідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства.

З огляду на це, на нашу думку, доцільніше протиставляти не державні і недержавні інституції, а суб'єктів публічної адміністрації, інститутів громадянського суспільства і приватних осіб, участь яких у громадському здоров'ї відрізнятиметься за їх правовим статусом у цих відносинах, правами і обов'язками, якими вони наділені, метою і цілями, які вони переслідують, процедурами, які застосовують, і порядком, за яким діють, нормативно-правовим забезпеченням

²⁴ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

²⁵ Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету

тощо. Іншими словами, адміністративне право регулює громадське здоров'я як діяльність у випадках, коли, з метою задоволення публічних інтересів у сфері охорони здоров'я за допомогою процедур та інструментів публічного управління, має місце взаємодія між публічною адміністрацією та: іншими суб'єктами публічної адміністрації; інститутами громадянського суспільства у контексті їх участі в управлінні державними справами, а також з питань дотримання ними законодавства; приватними особами.

2. Співвідношення адміністративного права, медичного права, охороноздоровчого права та права громадського здоров'я. Право охорони громадського здоров'я та його місце у системі Особливого адміністративного права.

З'ясувавши це, не можемо оминати увагою той факт, що вітчизняні і зарубіжні науковці виділяють такі правові утворення у системі права, як медичне право (М. Р. Барішніков²⁶, О. В.

Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF>

²⁶ Барішніков М. Р. Міжнародне медичне право та його вплив на медичне законодавство України. *Ліки України*. 2008. № 4. URL: http://www.health-medic.com/articles/liki_ukr/2008-05-21/188-190.pdf

Губанова²⁷, Г. О. Дічко²⁸, С. В. Істомін та Н. П. Кризіна²⁹, Б. О. Логвиненко³⁰, В. Ю. Стеценко³¹), право громадського здоров'я (Л. О. Гостін³²), право охорони здоров'я або охороноздоровче право (А. М. Коваль³³, О. Г. Рогова³⁴) тощо. Зазначене може викликати сумніви стосовно зроблених нами вище висновків щодо адміністративно-правової природи громадського здоров'я. Тому вважаємо за доцільне, за допомогою аналізу відповідних наукових джерел, ознайомитись із сутністю та визначити як співвідносяться між собою названі правові утворення.

Так, узагальнивши існуючі погляди, які обґрунтовуються у юридичній літературі з цього приводу, ми дійшли висновку, що на сьогоднішній день відсутній єдиний підхід до розуміння

названих правових утворень (їх понять, предметів, правової природи, співвідношення). Однак, поділяючи позиції вчених, які, на нашу думку, найбільш повно відповідають правовій дійсності, ми змогли встановити наступне. Медичне право вивчається вченими у двох значеннях: вузькому і широкому. За першого медичне право розглядається у якості складової ширшої галузі права – права охорони здоров'я, а предмет її регулювання обмежується тим боком охорони здоров'я, який пов'язаний з медичним обслуговуванням, наданням медичної допомоги і медичних послуг. Наприклад, Г. О. Дічко визначає медичне право як самостійну комплексну галузь права, яка об'єднує правові норми, що регулюють суспільні відносини з охорони здоров'я у трирівневій системі медичного

²⁷ Губанова О. В. Медичне право в системі права: погляд на проблему. *Форум права*. 2016. № 4. С. 101-106.

²⁸ Дічко Г. О. До питання про визначення поняття «медичне право». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6, Т. 1. С. 7-11.

²⁹ Дічко Г. О. До питання про визначення поняття «медичне право». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6, Т. 1. С. 7-11.

³⁰ Логвиненко Б. О. До питання про предмет медичного права України. *Європейські перспективи*. 2012. № 4, ч. 1. С. 74-78.

³¹ Стеценко В. Ю. Предмет, метод і система медичного права. *Медичне право України: проблеми становлення та розвитку* : Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції (19—20.04.2007, м. Львів). Львів, 2007. С. 297-301.

³² Gostin, Lawrence O. A Theory and Definition of Public Health Law. *Journal of Health Care Law & Policy*. 2007. Vol. 10:1. URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=facpub>

³³ Коваль А. М. До проблеми обґрунтування використання терміну «охороноздоровче право» в наукових дослідженнях. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. № 22. С. 142-143. ;

Коваль А. М. Законодавча обумовленість упровадження терміна «охороноздоровче право» в правове поле України. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2014. № 20. С. 51-60.

³⁴ Рогова О. Г. Концептуальні засади розвитку охороноздоровчого права та законодавства України про охорону здоров'я. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. № 22. С. 163-164.

обслуговування населення (до якого відносяться дії медичного персоналу з лікування та надання додаткових послуг, як то косметичні), надання медичної допомоги (яка полягає у маніпуляціях лікаря, націлених на допомогу пацієнту або профілактику захворювання) та медичних послуг (які є частиною медичного обслуговування і медичної допомоги), що здійснюються державними, комунальними та приватними закладами охорони здоров'я³⁵. Або, коротко кажучи, медичне право регулює суспільні відносини, що «виникають при здійсненні медичної діяльності в галузі охорони здоров'я»³⁶.

За другого, широкого значення, воно розглядається як поняття, тотожне праву охорони здоров'я або охороноздоровчому праву³⁷, до якого, наприклад, О. Г. Рогова відносить медичне право (у вузькому розумінні – прим. автора), фармацевтичне право та правове забезпечення функціонування системи охорони здоров'я³⁸. У цьому

ракурсі Р. Ю. Гревцова визначає право охорони здоров'я як систему норм, що регулюють відносини, які виникають у зв'язку з організацією охорони здоров'я, охороною громадського здоров'я, медичною діяльністю і фармацевтичною діяльністю³⁹.

При цьому, право громадського здоров'я Р. Ю. Гревцова характеризує як адміністративно-правову складову медичного права, виділення, формування і розвиток якої обумовлено необхідністю: належного інституційного забезпечення розвитку громадського здоров'я; удосконалення державно-правового регулювання відносин у цій сфері; урегулювання (визначення засад) взаємодії між суб'єктами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, спрямованої на забезпечення належного рівня громадського здоров'я і досягнення справедливого балансу інтересів суспільства щодо охорони громадського здоров'я та прав і свобод

³⁵ Дічко Г. О. До питання про визначення поняття «медичне право». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6, Т. 1. С. 7-11.

³⁶ Дічко Г. О. Теоретико-правові засади медичного права в Україні в контексті правової глобалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2018. С. 6.

³⁷ Гревцова Р. Ю. Медичне право України: тенденції і перспективи розвитку в умовах глобалізації них та євроінтеграційних процесів.

Право і громадянське суспільство. 2014. № 1. С. 192-202.

³⁸ Рогова О. Г. Концептуальні засади розвитку охороноздоровчого права та законодавства України про охорону здоров'я. *Часопис Академії адвокатури України*. 2014. № 22. С. 163-164.

³⁹ Гревцова Р. Ю. Медичне право України: тенденції і перспективи розвитку в умовах глобалізації них та євроінтеграційних процесів. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 192-202.

людини⁴⁰. Такий підхід обумовлений та узгоджується із запропонованим Л. О. Гостіном поняттям «право громадського здоров'я», яке позначає сукупність правових норм, призначених визначити функції та обов'язки держави (у співробітництві з її партнерами – закладами охорони здоров'я, бізнесом, громадами, засобами масової інформації, академічними колами) щодо забезпечення умов для зміцнення здоров'я населення, а також підстав і меж обмеження державою прав і охоронюваних законом інтересів особи в інтересах суспільства⁴¹.

З викладеного можна підсумувати, що право охорони здоров'я (охороноздоровче право або медичне право у широкому розумінні) співвідноситься з рештою правових

утворень у цій сфері (медичним правом у вузькому розумінні, фармацевтичним правом, правом громадського здоров'я та ін.) як ціле і частина цілого, а право громадського здоров'я відповідає за адміністративно-правову складову охорони здоров'я.

Отримані результати зумовлюють потребу в уточненні співвідношення адміністративного права, охороноздоровчого права та права громадського здоров'я. У цьому контексті корисним, на нашу думку, виглядає твердження переважної більшості вчених (як то: В. Д. Волков і Л. М. Дешко⁴², О. В. Губанова⁴³, Г. О. Дічко⁴⁴, С. В. Істомін і Н. П. Кризина⁴⁵, О. Б. Логвиненко⁴⁶, В. Ю. Стеценко⁴⁷, О. Г. Шекера⁴⁸ та ін.) про комплексний характер медичного права,

⁴⁰ Гревцова Р. Ю. Медичне право України: тенденції і перспективи розвитку в умовах глобалізації них та євроінтеграційних процесів. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 192-202.

⁴¹ Гревцова Р. Ю. Медичне право України: тенденції і перспективи розвитку в умовах глобалізації них та євроінтеграційних процесів. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 192-202.;

Gostin, Lawrence O. A Theory and Definition of Public Health Law. *Journal of Health Care Law & Policy*. 2007. Vol. 10:1. URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=facpub>

⁴² Волков В. Д., Дешко Л. М. До питання про галузеву належність медичного права України та його місце в структурі медичної і юридичної освіти. *Медичне право України: проблеми становлення та розвитку* : Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції (19–20.04.2007, м. Львів). Львів, 2007. С. 51-59.

⁴³ Губанова О. В. Медичне право в системі права: погляд на проблему. *Форум права*. 2016. № 4. С. 101-106.

⁴⁴ Дічко Г. О. До питання про визначення поняття «медичне право». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6, Т. 1. С. 7-11.

⁴⁵ Істомін С. В., Кризина Н. П. Медичне право як наука та предмет викладання. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 3 URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=57>

⁴⁶ Логвиненко Б. О. До питання про предмет медичного права України. *Європейські перспективи*. 2012. № 4, ч. 1. С. 74-78.

⁴⁷ Стеценко В. Ю. Предмет, метод і система медичного права. *Медичне право України: проблеми становлення та розвитку* : Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції (19—20.04.2007, м. Львів). Львів, 2007. С. 297-301.

⁴⁸ Шекера О. Г. Забезпечення прав людини у медичній галузі. *Здоров'яє мужчини*. 2013. № 2 (45). С. 22-24.

як у вузькому, так і широкому значеннях. Він полягає в тому, що медичне право включає в свій склад норми різних галузей права: кримінального, цивільного, господарського, адміністративного та інших галузей права⁴⁹. Така властивість медичного (охороноздоровчого права) свідчить, на нашу думку, про можливість його вивчення в межах кожної окремо взятої галузі права у якості її структурної складової в тій частині, в якій воно до неї відноситься: кримінально-правову складову медичного права – в межах системи кримінального права, цивільно-правову – цивільного, адміністративно-правову – адміністративного та ін.

У свою чергу, частина медичного права у широкому значенні, або доречніше у такому випадку говорити про галузь або підгалузь охороноздоровчого права, яка складається з адміністративно-правових норм, іменується, на думку Л. О. Гостіна та Р. Ю. Гревцова⁵⁰, правом

громадського здоров'я. На нашу думку, якщо правове утворення цілковито складається з адміністративно-правових норм, а сфера його правового впливу обмежена адміністративно-правовими відносинами, то воно має входити до системи адміністративного права. Тим більш, що адміністративно-правову природу громадського здоров'я як предмету правового регулювання ми довели вище.

Отже, право громадського здоров'я доцільно розглядати як складову системи адміністративного права. Водночас, маємо дещо уточнити з приводу його назви, оскільки у літературі зустрічаються й інші, співзвучні формулювання. Наприклад, Р. Ю. Гревцова, характеризуючи право охорони здоров'я, називає серед сфер його впливу «охорону громадського здоров'я»⁵¹. Як наслідок, якщо відштовхуватись від того, що «охорона громадського здоров'я» входить

⁴⁹ Стеценко В. Ю. Предмет, метод і система медичного права. *Медичне право України: проблеми становлення та розвитку* : Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції (19—20.04.2007, м. Львів). Львів, 2007. С. 297-301.;

Волков В. Д., Дешко Л. М. До питання про галузеву належність медичного права України та його місце в структурі медичної і юридичної освіти. *Медичне право України: проблеми становлення та розвитку* : Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції (19—20.04.2007, м. Львів). Львів, 2007. С. 51-59.

⁵⁰ Гревцова Р. Ю. Медичне право України: тенденції і перспективи розвитку в умовах

глобалізаційних та євроінтеграційних процесів. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 192-202.;

Gostin, Lawrence O. A Theory and Definition of Public Health Law. *Journal of Health Care Law & Policy*. 2007. Vol. 10:1. URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=facpub>

⁵¹ Гревцова Р. Ю. Медичне право України: тенденції і перспективи розвитку в умовах глобалізаційних та євроінтеграційних процесів. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 192-202.

у якості складової до ширшої сфери «охорони здоров'я», то отримуємо змогу виділити «право охорони громадського здоров'я» в межах «права охорони здоров'я».

До цього питання можна підійти також з іншого боку. А саме, підкреслимо те, що застосування поняття «охорона громадського здоров'я» узгоджується з російськомовною версією «Європейського плану дій з укріплення потенціалу та послуг громадського здоров'я»⁵² та основ європейської політики «Здоров'я – 2020»⁵³, у яких застосовуються терміни «общественное здравоохранение» та «охрана общественного здоровья». У такому ракурсі поняття «право громадського здоров'я» узгоджується з англійським терміном «Public Health Law», запропонованим Л. О. Гостіном⁵⁴, як його дослівний переклад. Тоді, обрання назви досліджуваного правового утворення залежатиме від того, з якої мови його перекладати (тобто від того, якою мовою

сформульоване вихідне поняття, яке ми покладемо в основу розуміння та іменування даної категорії; російською чи англійською). Відповідно, назви «право громадського здоров'я» та «право охорони громадського здоров'я» будуть однаково правильними.

І на останок пропонуємо встановити, яким саме правовим утворенням право охорони громадського здоров'я (чи право громадського здоров'я) є: підгалуззю чи інститутом адміністративного права. Для цього, насамперед, доцільно встановити, чим вони відрізняються. Так, у фаховій літературі поширеним є підхід, за якого: інститут адміністративного права визначається як сукупність норм адміністративного права, яка регулює однорідні або близькі групи суспільних відносин; а підгалузь адміністративного права тлумачиться як сукупність інститутів і норм адміністративного права, пов'язаних спільною метою юридичного регулювання⁵⁵.

⁵² Европейский план действий по укреплению потенциала и услуг общественного здравоохранения : принят на 62-й сессии Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения 10-13 сентября 2012 г. 52 с. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/171773/RC62wd12rev1-Rus-updated.pdf?ua=1

⁵³ Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века : Основы региональной политики Европейского регионального бюро Всемирной организации

здравоохранения, утверждены на 62-й сессии 10-13 сентября 2012 г. 2013. 232 с. URL: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/215432/Health2020-Long-Rus.pdf

⁵⁴ Gostin, Lawrence O. A Theory and Definition of Public Health Law. *Journal of Health Care Law & Policy*. 2007. Vol. 10:1. URL: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1091&context=facpub>

⁵⁵ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О. та ін. Київ : НДІПП, 2018. С. 34.;

Проте, якщо опиратись лише на ці дефініції, встановити, чи є певна сукупність правових норм інститутом або ж підгалуззю, буде нелегким завданням через нестачу повного переліку критеріїв, за якими їх можна відмежувати. Слушними з цього приводу виглядають зауваження Р. С. Мельника щодо того, що: «виділення у межах системи права таких елементів, як інститут, підгалузь, галузь права, є вельми умовним. Це пов'язано з тим, що у правничій науці досі не визначені чіткі критерії розмежування інституту, підгалузі і галузі права. Як критерій зазвичай використовується категорія «обсяг правового регулювання». Тобто, якщо сукупність норм регулює невелике коло однорідних суспільних відносин, то така сукупність утворює інститут права. Якщо така сукупність є більшою, то має йтися вже про підгалузь права. Проте очевидним є те, що наведений критерій (обсяг правового регулювання) є відносно визначеним поняттям, яке не дає відповіді на головне питання, якою саме у кількісному вимірі має бути сукупність юридичних норм для того, щоб її можна було назвати, скажімо, підгалуззю права. Викладене рівною

мірою стосується як інституту, так і галузі права»⁵⁶.

Як наслідок, при вирішенні питання з приводу того, чи є відповідне правове утворення, підгалуззю або інститутом адміністративного права, доводиться діяти інтуїтивно, приблизно, оцінюючи достатній обсяг правового регулювання, та, шукаючи зв'язки між різними інститутами права, які можна об'єднати у підгалузь, та правовими нормами, які можна об'єднати в інститути за ознакою спільної сфери правового впливу та мети правового регулювання.

Так чи інакше, для обґрунтування відповіді на питання, яким елементом системи адміністративного права є право охорони громадського здоров'я, на нашу думку, доцільно нагадати, що становить предмет його правового регулювання, а саме: «громадське здоров'я як діяльність, у випадках, коли, з метою задоволення публічних інтересів у сфері охорони здоров'я за допомогою процедур та інструментів публічного управління, має місце взаємодія між публічною адміністрацією та: іншими суб'єктами публічної адміністрації; інститутами громадянського суспільства у контексті їх участі в управлінні державними справами,

Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. С. 71.

⁵⁶ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. С. 61.

а також з питань дотримання ними законодавства; приватними особами» (це було нами сформульовано вище). Звідси бачимо, що належне регулювання окресленої сфери потребує, щоб право охорони громадського здоров'я щонайменше включало правові норми, якими закріплено: повноваження суб'єктів публічної адміністрації у сфері громадського здоров'я; інструменти і процедури, які вони застосовують у цій сфері; порядок виконання покладених на них повноважень; відповідальність; порядок і процедури контролю, нагляду, моніторингу, взаємодії з громадськістю у цій сфері тощо. У свою чергу, контроль, взаємодія з громадськістю та інші форми функціонування публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я населення можуть здійснюватись за допомогою низки процедур, які відрізнятимуться та регулюватимуться окремо в залежності від конкретного об'єкта, на який спрямовано діяльність, та мети.

Викладене, на нашу думку, вказує на те, що право охорони громадського здоров'я складається з численних і розгалужених правових норм та інститутів права, якими регулюються відносини у досліджуваній сфері. Тому його можна визначити як підгалузь

адміністративного права. При цьому, вона має розміщуватись у системі Особливого адміністративного права, оскільки «регулює порядок реалізації публічної адміністрацією окремої функції»⁵⁷ – функції охорони громадського здоров'я, та не має характеру загального інституту або підгалузі, які поширюють свій вплив на усі інститути і підгалузі адміністративного права.

Висновки

Таким чином, право охорони громадського здоров'я, або право громадського здоров'я (як його альтернативна назва) є підгалуззю Особливого адміністративного права, яка регулює порядок реалізації публічною адміністрацією функцій громадського здоров'я (охорони громадського здоров'я), під час якої має місце взаємодія між публічною адміністрацією та: іншими суб'єктами публічної адміністрації; інститутами громадянського суспільства у контексті їх участі в управлінні державними справами, а також з питань дотримання ними законодавства; приватними особами.

⁵⁷ Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. С. 63.