

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУРОГАТНОГО МАТЕРИНСТВА В УКРАЇНІ

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF SURROGACY IN UKRAINE

Якущенко Ю.М., аспірантка кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки

Сумський державний університет

Стаття присвячена вивченню принципів адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні. Зазначено, що основою адміністративно-правового регулювання будь-якого правового явища, зокрема сурогатного материнства, є низка принципів, однак відсутність їх переліку на законодавчому рівні зумовлює актуальність вивчення вказаного питання. З'ясована сутність понять «адміністративно-правове регулювання», «принципи адміністративно-правового регулювання». Наведено загальну класифікацію принципів адміністративно-правового регулювання на загальні та спеціальні. Сформульовано авторське розуміння поняття «принципи адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні». Встановлено, що до застосування методу сурогатного материнства прямо належать принципи, що закріплені Конституцією України. Наведено перелік принципів, закріплених в Основах законодавства України про охорону здоров'я, Законі України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», окремі з яких є принципами адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні. Акцентовано увагу на таких принципах адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні, як уникнення перетворення сурогатного материнства на інструмент для торгівлі дитьми та експлуатації жінок, охорона прав дітей, народжених у результаті застосування методу сурогатного материнства, ліцензування діяльності щодо застосування методу сурогатного материнства, настання відповідальності за порушення у сфері застосування методу сурогатного материнства та інші. Зроблено висновок, що закріплення на законодавчому рівні запропонованого переліку принципів дасть змогу удосконалити адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері застосування методу сурогатного материнства.

Ключові слова: принципи, регулювання, адміністративно-правове регулювання, допоміжні репродуктивні технології, сурогатне материнство.

The article is devoted to the study of the principles of administrative and legal regulation of surrogacy in Ukraine. It is noted that the basis of administrative and legal regulation of any legal phenomenon, in particular surrogacy, is a number of principles, but the lack of their list at the legislative level determines the relevance of the study of this issue. The essence of the concepts "administrative and legal regulation", "principles of administrative and legal regulation" is clarified. The general classification of the principles of administrative and legal regulation into general and special is given. The author's understanding of the concept "principles of administrative and legal regulation of surrogacy in Ukraine" is formulated. It is established that the principles enshrined in the Constitution of Ukraine are directly related to the application of the surrogacy method. The list of principles enshrined in the Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care, the Law of Ukraine "On the use of transplantation of anatomical materials to humans", some of which are the principles of administrative and legal regulation of surrogacy in Ukraine. Emphasis is placed on such principles of administrative and legal regulation of surrogacy in Ukraine as avoiding the transformation of surrogacy into an instrument for child trafficking and exploitation of women, protection of the rights of children born as a result of surrogacy, licensing of surrogacy, liability for violations in the field of application of the method of surrogacy, etc. It is concluded that the consolidation at the legislative level of the proposed list of principles will improve the administrative and legal regulation of social relations arising in the field of surrogacy.

Key words: principles, regulation, administrative and legal regulation, assisted reproductive technologies, surrogacy.

Постановка проблеми. Питання сурогатного материнства на тепер є одним із найбільш дискусійних, зважаючи на відмінні підходи до його легалізації в країнах світу. В Україні сурогатне материнство не заборонене, але адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, що виникають при цьому, потребує удосконалення. Варто відзначити, що адміністративно-правове регулювання сурогатного материнства, як і будь-якого правового явища, що існує в межах правової системи, побудоване навколо низки принципів. Відповідно, розкриття змісту та виокремлення принципів, на яких ґрунтується адміністративно-правове регулювання сурогатного материнства в Україні, – передумова належного врегулювання суспільних відносин, що виникають при цьому.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що окремі аспекти питання принципів застосування сурогатного материнства відображені у працях таких науковців, як: Н.А. Аблягіпова, Х.І. Вонсович, О.П. Головащук, Н.М. Квіт, В.М. Піроженко, О.Ю. Покальчук, Д.О. Пугач, Н.М. Старікова, Р.О. Стефанчук, О.А. Явор тощо. Однак відсутність законодавчо визначеного переліку принципів адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні свідчить про доцільність вивчення цього питання.

Відповідно, **метою статті** є визначення поняття та переліку принципів адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Визначення змісту поняття «принципи адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства» вважаємо за доцільне розпочати із загального розуміння категорії «адміністративно-правове регулювання».

На думку І.М. Шопіної, адміністративно-правове регулювання є адміністративно-правовим впливом на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які у сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання [1, с. 55]. В.І. Теремський визначає адміністративно-правове регулювання як цілеспрямований вплив правових норм, прийнятих державою, що постає відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб, держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [2]. Своєю чергою, за О.В. Голяшкіним, сутність адміністративно-правового регулювання полягає у механізмі імперативно-нормативного впорядкування організації і діяльності суб'єктів та об'єктів державного управління і формування стійкого порядку їх функціонування, яке, поєднуючись із нормами інших галузей права, «оформлює», «поглинає», «вводить» їх у дію на певному циклі, ситуації діяльності регульованих об'єктів [3]. Узагальнюючи наведені визначення поняття «адмі-

ністративно-правове регулювання», очевидно, що його визначальною категорією є «вплив», який здійснюється на визначені суспільні відносини за допомогою адміністративно-правових норм.

Невід'ємною складовою частиною адміністративно-правового регулювання є принципи. Тлумачний словник української мови дає такі визначення слова «принцип»: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і таке інше; засада, основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [4, с. 927]. Необхідно зазначити, що принципи адміністративно-правового регулювання розуміються по-різному, зважаючи на сферу суспільних відносин. Зокрема, Г.О. Горбова принципи адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї визначає як основні вихідні положення, керівні ідеї, на яких будується діяльність органів публічної адміністрації у сфері протидії насильству в сім'ї [5, с. 95]. На думку Є.К. Єршова, під принципами адміністративно-правового регулювання цивільної авіації необхідно розуміти елемент вихідних засад розвитку і функціонування взагалі історично визначених правових систем, що мають спрямовуюче значення для галузі, становлять своєрідну систему координат та напрями щодо позитивних закономірностей її розвитку, визначають характер та природу механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі діяльності фізичних та юридичних осіб у галузі авіації та/або повітряного руху України, функціонально спрямованістю яких є гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства й економіки в повітряних перевезеннях та авіаційних роботах [6, с. 48]. Загалом, якщо порівнювати зміст дефініції «принципи» та вищевикладених понять, стає очевидно, що останні визначення адаптують загальне розуміння принципів до сфери суспільних відносин, для якої вони є основоположними. Зважаючи на це, не вважаємо за доцільне розглядати інші підходи до визначення змісту принципів, однак пропонуємо зупинити увагу на загальноприйнятій класифікації принципів адміністративного права на загальні та спеціальні.

Загальними принципами є принципи, які притаманні адміністративно-правовому регулюванню будь-якої сфери. До них слід віднести принципи законності, верховенства права, гуманізму, належної правової забезпеченості, охорони інтересів особистості і держави, ефективності діяльності органів адміністративно-правового регулювання, оптимального доповнення та урівноваження повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування за здійснювану діяльність перед народом [7, с. 35–38].

Д.О. Пугач наголошує, що до медичних втручань у репродуктивні процеси людини та до застосування допоміжних репродуктивних технологій мають пряме відношення норми, закріплені Конституцією України, що стосуються права на життя (ст. 27), права на охорону здоров'я (ст. 49), державного захисту сім'ї, дитинства, материнства та батьківства (ст. 51). Конституція встановлює основоположні засади регулювання та охорони репродуктивного здоров'я населення через безпосереднє закріплення основ охорони здоров'я та відносин між чоловіком та жінкою – охорони здоров'я та медичної допомоги (ст. 49), рівності жінки і чоловіка (ст. 24), вільного вибору жінки і чоловіка укладати шлюб (ст. 51) [8, с. 225–226].

Спеціальні принципи, на відміну від загальних, обмежені рамками окремих адміністративно-правових інститутів та відображають специфіку, особливості адміністра-

тивно-правового регулювання конкретних суспільних відносин [9]. І.К. Полховська наголошує на тому, що здебільшого на рівні національного законодавства встановлюються правила порядку регулювання відносин між пацієнтами та закладами охорони здоров'я, що забезпечують застосування методик допоміжних репродуктивних технологій (далі – ДРТ) та визначають механізм та умови застосування методик ДРТ. Такі правила зазвичай охоплюють медичну сторону питання, а правові аспекти, з огляду на складність специфіки, залишаються поза увагою [10, с. 34]. Зважаючи на підхід науковця очевидно, що для того щоб з'ясувати спеціальні принципи адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні, доцільно розглянути принципи державної політики у сфері охорони здоров'я, зважаючи на те, що одним із конституційних принципів людини є право на охорону здоров'я.

В Основах законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р. закріплено, що принципами державної політики у сфері охорони здоров'я є:

- 1) визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних факторів виживання та розвитку народу України;
- 2) дотримання прав і свобод людини і громадянина у галузі охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій;
- 3) загальнодоступність медичної допомоги, послуг у галузі охорони здоров'я;
- 4) відповідність завданням та рівню соціально-економічного, культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна та фінансова забезпеченість;
- 5) орієнтація на сучасні стандарти здоров'я і медичної допомоги, поєднання вітчизняних традицій та досягнень зі світовим досвідом у галузі охорони здоров'я;
- 6) децентралізація державного управління, розвиток самоврядування, самостійності працівників охорони здоров'я на правовій та договірній підставах [11].

Аналізуючи вищевикладене, вважаємо, що до принципів адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні належить: принцип дотримання прав і свобод людини у сфері охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних із ними державних гарантій, а також принцип чіткого визначення і розмежування повноважень суб'єктів владних повноважень у сфері застосування методу сурогатного материнства. Такий вибір зумовлений тим, що, по-перше, сурогатне материнство не має обмежувати чи порушувати право людини на охорону здоров'я; по-друге, адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, пов'язаних із застосуванням методу сурогатного материнства, неможливе без оптимального розподілу повноважень між суб'єктами владних повноважень.

Окрім вищезазначених принципів, увагу необхідно звернути на принципи трансплантації, що закріплені у статті 4 Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині»: добровільності, гуманності, анонімності, надання донорських органів потенційним реципієнтам за медичними показаннями, безоплатності трансплантації для донора та реципієнта, дотримання черговості (крім родинного та перехресного донорства), достойного ставлення до тіла людини у разі посмертного донорства, безперервності отримання медичної допомоги особами, яким трансплантовано анатомічні матеріали [12]. Відповідно до зазначеного принципами адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні можна вважати добровільність та анонімність, оскільки ніхто не може бути змушений укладати договір сурогатного материнства, а кожна сторона, яка його уклала, має право вимагати нерозголошення інформації про укладення нею такого договору.

Необхідно звернути увагу на те, що оскільки результатом сурогатного материнства є народження дитини, то одним із важливих принципів адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства має бути уникнення

перетворення сурогатного материнства на інструмент для торгівлі дітьми та експлуатації жінок. Натепер відсутні правові механізми попередження потрапляння жінок через бідність в експлуатацію, які, вступаючи у договірні комерційні відносини, виношують дитину та передають потім генетичним батькам. Втім не варто виключати, що жінка, яка погоджується бути сурогатною матір'ю, може не розуміти всіх наслідків укладеного нею договору. Тому видається доречним підвищити мінімальний вік, з якого дозволяється сурогатне материнство.

Загалом принцип охорони прав дітей, народжених у результаті застосування методу сурогатного материнства, має бути пріоритетним, зважаючи на те, що діти – найбільш незахищена верства населення в Україні. Більше того, значною проблемою охорони прав дітей, народжених у результаті сурогатного материнства, є відсутність законодавчої бази. Натепер єдиний нормативний акт – Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні» від 09.09.2013 р. – не наділяє державні органи повноваженнями здійснювати контроль за вивезенням за кордон дітей, народжених у результаті використання донорських статевих клітин у разі запліднення сурогатної матері іноземними особами. На нашу думку, вказане видається доцільним виправити через надання державним органам повноваження перевіряти відсутність у державі, громадянами якої є іноземні особи, які укладають договір на застосування ДРТ, заборони на сурогатне материнство, контролювати вивезення за кордон дітей саме цими особами, отримання від них інформації про подальшу долю дитини вже в новій державі.

Справді, найбільші ризики для дитини виникають тоді, коли сурогатне материнство заборонене в країні, чие громадянство має її біологічна мати чи батько, відповідно, останні затримуються для оформлення всіх необхідних документів для виїзду дитини з країни. Прикладом є судова справа, відповідно до якої громадяни Франції уклали договір сурогатного материнства на території України. Після народження дітей сурогатною матір'ю їм було видане свідоцтво про народження, а генетичні батьки (іноземці) звернулися до посольства Франції в Україні з метою оформлення необхідних документів для вивезення дітей у Францію та надання їм французького громадянства. Проте посольство їм відмовило, оскільки сурогатне материнство у Франції заборонене [13].

На думку К.О. Ільющенкової, одним із напрямів вирішення цієї проблеми має бути надання органам державної влади повноважень здійснювати внутрішній та зовнішній контроль за дотриманням прав дітей, народжених за допомогою ДРТ на території України [14, с. 54]. Вказана пропозиція обґрунтовується тим, що за законодавством України повноваження органів прокуратури у сфері захисту інтересів дітей та протидії насильству залишають поза увагою інтереси дітей, народжених у результаті застосування ДРТ. Прокурори справді реалізують надані повноваження в кримінальному провадженні, учасником якого є дитина, відбуття нею покарання, накладення на неї адміністративних стягнень, але не уповноважені здійснювати контроль за державною реєстрацією народження дитини, оформлення документів для її виїзду за кордон, дотриманням її прав, тому очевидним є питання про необхідність покладення зазначених обов'язків на інші державні органи.

Наявну проблему була спроба вирішити законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмежень у використанні допоміжних репродуктивних технологій» 2011 року, яким запропоновано доповнити одночасно статтю 123 Сімейного кодексу України положеннями, відповідно до яких батьками

дитини, народженої в результаті сурогатного материнства, є подружжя, принаймні один з якого є громадянином України або громадянином держави, з якою Україна уклала двосторонню угоду про визначення походження дитини, зачатої в результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій, та статтю 48 Основ законодавства України про охорону здоров'я, за нормою якої застосування допоміжних репродуктивних технологій методом сурогатного материнства може здійснюватися лише щодо громадян України та іноземців – громадян країн, у яких такий метод допоміжних репродуктивних технологій не заборонений законом, а у випадках, коли іноземці проживають не в країні громадянської належності, і законом країни проживання [15]. Незважаючи на те, що вказані положення справді могли б підвищити рівень захищеності інтересів дитини, народженої методом сурогатного материнства, зазначений законопроект не було прийнято.

Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань застосування допоміжних репродуктивних технологій» 2020 року таких пропозицій не містить, але акцентує увагу на відповідальності у сфері застосування ДРТ. На нашу думку, принцип настання відповідальності за діяння, яке адміністративним законодавством визначене як правопорушення, є одним із принципів адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні. Втім особливу увагу необхідно звернути на відповідальність медичних закладів та посередників за забезпечення прав людини, виконання вимог законодавства у разі застосування допоміжних репродуктивних технологій, використання гамет та ембріонів людини. З метою стимулювати останніх дотримуватись вимог законодавства у разі застосування ДРТ законопроектом не лише передбачено видачу ліцензії медичним центрам на застосування ДРТ строком на 5 років і покладенням на них обов'язку щорічно сплачувати плату за ліцензію, але й запропоновано доповнити зміст Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 46³ «Порушення вимог законодавства щодо застосування допоміжних репродуктивних технологій або їх застосування без спеціального дозволу, або у випадках, якщо спеціальний дозвіл анульовано, або дію спеціального дозволу зупинено» [16].

Висновки. Таким чином, під принципами адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні необхідно розуміти основні вихідні положення, що визначають характер та напрями адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі застосування методу сурогатного материнства та спрямовані на забезпечення їх відповідності інтересам держави, суспільства та окремої людини. Серед принципів адміністративно-правового регулювання сурогатного материнства в Україні доцільно виділяти: верховенства права, законності, добровільності, анонімності, дотримання прав і свобод людини у сфері охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних із ними державних гарантій, чіткого визначення і розмежування повноважень владних суб'єктів у сфері застосування методу сурогатного материнства, державного захисту материнства та батьківства, уникнення перетворення сурогатного материнства на інструмент для торгівлі дітьми та експлуатації жінок, охорони прав дітей, народжених у результаті застосування методу сурогатного материнства, ліцензування діяльності щодо застосування методу сурогатного материнства, настання відповідальності за порушення у сфері застосування методу сурогатного материнства тощо. Закріплення на законодавчому рівні вказаного переліку принципів дасть змогу удосконалити адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері застосування методу сурогатного материнства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 514 с.
2. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2012. № 1 (35). С. 50–54.
3. Голяшкін О.В. Адміністративно-правове регулювання інноваційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ–Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
5. Горбова Г.О. Принципи адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35, ч. 2, т. 2. С. 94–97.
6. Єряшов Є. Сутність адміністративно-правового регулювання цивільної авіації України. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2014. № 10. С. 44–48.
7. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
8. Пугач Д.О. Напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання допоміжних репродуктивних технологій. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6, т. 3. С. 225–229.
9. Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України. URL: <http://www.youfuture.org.ua/ua/pb/2012/7/Melnyk.pdf>.
10. Полховська І.К. Репродуктивні права людини: окремі проблемні аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 5. С. 33–35.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
12. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині : Закон України від 17.05.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 28. Ст. 232.
13. Вирок Берегівського районного суду Закарпатської області від 17.05.2011 р. у справі № 1 –131/11. Архів Берегівського районного суду.
14. Ільющенкова К. Захист прав дитини, народженої у результаті застосування допоміжних репродуктивних технологій. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 1. С. 48–55.
15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмежень у використанні допоміжних репродуктивних технологій : законопроект від 23.03.2011 р. № 8282. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF6E200V.html.
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань застосування допоміжних репродуктивних технологій : законопроект від 15.05.2020 р. № 3488. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_4_1?pf3511=68850.