



*Андрій Миронов,
аспірант кафедри правознавства та
галузевих юридичних дисциплін
Національного педагогічного університету
імені М. П. Драгоманова*

УДК 351.77

Організація охорони здоров'я громадян та контроль за її здійсненням

Правові проблеми медичної діяльності набувають останнім часом підвищеної актуальності. Це пов'язано з багатьма факторами, основними із яких можуть вважатись: медична реформа, що останніми роками провадиться в Україні; незадовільний стан забезпечення та захисту прав пацієнтів; недостатнє фінансування медичної галузі; невідповідність конституційно визначеної безоплатності медичної допомоги та реалій, при яких пацієнти багато за які складові надання медичної допомоги вимушені платити. В сенсі проведення медичної реформи ми солідаризуємося з позицією С. Г. Стеценка, який стверджує про «значний ступінь соціальної напруженості у суспільстві з приводу проведення медичної реформи. Вказана тенденція посилюється непродуманою системою адекватного інформування населення про сутність та етапи проведення медичної реформи, а також, що немаловажно, її очікувані наслідки» [1, с. 20-21].

Що ж необхідно розуміти під охороною здоров'я, стан якої переважною більшістю фахівців розглядається як незадовільний? Базовий документ, який є основою медичного

законодавства України, - Основи законодавства про охорону здоров'я містить твердження, відповідно до якого охорона здоров'я – це система заходів, що здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, фізичними особами - підприємцями, які зареєстровані в установленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, медичними та фармацевтичними працівниками, громадськими об'єднаннями і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя [2]. Здавалося б, ураховано багато складових охорони здоров'я (суб'єкти публічної адміністрації, заклади охорони здоров'я, медичні та фармацевтичні працівники тощо), виокремлено мету (якою справедливо є збереження і відновлення здоров'я, збільшення тривалості життя людини), - проте чи достатньо це для того, щоб вважати такого роду ви-

значення ідеальним? Звичайно ні. Проте воно може використовуватись для потреб чинного медичного законодавства, на його основі можна планувати визначення інших медичних термінів, які є важливими не тільки для медичної, але і для юридичної науки і практики.

В чому полягає важливість контролю загалом і державного зокрема у сфері охорони здоров'я? Передовсім традиційно контроль (поряд із наглядом та зверненнями громадян) є способом забезпечення законності та дисципліни. Ми поділяємо точку зору С. Г. Стеценка, що законність і дисципліна є необхідними умовами існування демократичної держави. Особливої ролі їх додержання набуває у сфері державного управління. Значимість належної уваги до забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного управління полягає ось у чому [3, с. 193-194]:

1. Необхідність забезпечення належних умов публічного управління в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя.

2. Правозастосовна діяльність суб'єктів публічного управління повинна базуватися на дотриманні законності й дисципліни.

3. Правотворча діяльність суб'єктів публічного управління не може суперечити положенням Конституції України і тих законів, які уже діють.

4. Необхідність сприяння реалізації та захисту прав, свобод

і законних інтересів громадян з боку органів публічного управління.

5. Правомірне застосування засобів державного примусу з боку компетентних державних органів.

Своєю чергою, Ю. І. Мігачов та співавтори зазначають, що законність є одним з найважливіших принципів державного управління. Її можна визначити як точне і однакове порозуміння та виконання Конституції, законодавчих та інших нормативних актів усіма органами виконавчої влади та посадовими особами, а також

громадянами, до яких спрямовані вимоги суб'єктів управління. Принцип законності закріплений в Основному законі держави, згідно з яким органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватися Конституції та законів. Можна виділити наступні способи забезпечення законності: контроль; нагляд [4, с. 282]. Як бачимо, вказані автори ігнорують віднесення звернень громадян як один із варіантів (способів) забезпечення законності і дисципліни. Нам видається це неправильним, оскільки традиційне уявлення про звернення громадян (попри очевидні новації стосовно взаємовідносин влади та пересічного громадянина) не втратило своєї актуальності і нині. Це важливий фактор сприйняття законності і дисципліни, важливий фактор загалом можливого контролю суспільства за діями органів публічної адміністрації та посадових осіб.

Достойний варіант узагальнення вітчизняного адміністративно-правового матеріалу – Словник термінів (2014 р.) містить визначення, відповідно до якого контроль – основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в державі й водночас найважливіша функція держави. Без організації та здійснення контролю ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур, оскільки будь-яке рішення у системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу. Контроль є фактором, який дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян взагалі [5, с. 181-182]. У цілому підтримуючи такого роду новації, все ж таки варто критично віднестись до того, що контроль має сприйматись як найважливіша функція держави. Попри свою значимість, контроль не повинен ідеалізуватись. Він все ж таки є допоміжним явищем. Важли-

вим, проте допоміжним. У сфері охорони здоров'я громадян в тому ж числі.

Відаючи належне важливості напрацювань із загальної теорії українського адміністративного права, ураховуючи євроінтеграційні спрямування нашої держави, необхідно використовувати напрацювання фахівців і зарубіжних держав, які присвячені контрольній проблематиці загалом і державного контролю у сфері охорони здоров'я зокрема. «У кожній країні концепція контролю, його правова база, форми здійснення та порядок притягнення до відповідальності залежать від державного та громадського устрою, встановлених правових систем, рівня розвитку демократичних інститутів, юридичних традицій та інших факторів. В узагальненому варіанті контроль за діяльністю публічної адміністрації класифікується:

- за часом проведення (попередній, поточний, наступний);
- за об'єктом (над актами, що приймаються посадовими особами або (і) державними органами);
- за цілями (над законністю і доцільністю), залежно від положення перевіряючого органу (зовнішній, внутрішній);
- за формами (президентський, парламентський, судовий, юрисдикційний, громадський, прокурорський тощо [6, с. 43].

І, своєю чергою, державний контроль – це системо-тематична перевірка виконання законів, інших нормативних актів, дотримання державної дисципліни й правопорядку, що полягає у втручанні суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів, у зупиненні або скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб [5, с. 115]. Заперечення, яке виникає при аналізі вищенаведеного – це не обов'язкове втручання суб'єктів контролю в оперативну діяльність підконтрольних суб'єктів, зупинення або скасування актів управління, застосування заходів примусу щодо підконтрольних посадових осіб.

Все ж таки об'єктивності заради вкажемо, що мова йде про потенційну можливість у разі необхідності, а не про обов'язковість. Державний контроль здійснюється силами держави, із застосуванням органів та посадових осіб, які знаходяться у підпорядкуванні державних публічно-правових інституцій.

Варто вказати, що такого роду напрацювання щодо державного контролю можуть і повинні бути застосовані стосовно системи охорони здоров'я. До особливостей охорони здоров'я як об'єкта адміністративно-правової регламентації та як об'єкта державного контролю можуть бути віднесені:

- висока соціальна значущість;
- дотичність медичної допомоги до всіх членів суспільства у той чи інший період їхнього життя;
- комплексність;
- наявність державних, комунальних, приватних та відомчих закладів охорони здоров'я;
- поступове переміщення акцентів з всеосяжності медичної допомоги на безоплатних засадах до чіткого переліку послуг, які гарантовано надаються особі на безоплатній основі;
- санітарно-епідемічний напрям, контроль за обігом наркотиків, лікарські засоби та контроль за їх виробництвом, якістю, клінічними випробуваннями тощо, - далеко не повний перелік потенційно можливих видів контролю у сфері охорони здоров'я громадян;
- внутрішній та зовнішній аспекти спрямованості контролю в сфері медичної діяльності, які мають різні прояви та акцентуацію.

Різноплановий характер охорони здоров'я, значний перелік напрямів медичної діяльності обумовлюють особливості підходу стосовно здійснення державного контролю та нагляду у зазначеній сфері. Життя та здоров'я людей є найважливішими соціальними цінностями, тому контрольний наглядовий діяльності у сфері охорони здоров'я повинна приділятися належна увага. Доцільно виділити три клю-

чових об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я:

- 1) санітарно-епідемічне благополуччя населення;
- 2) обіг наркотиків;
- 3) обіг лікарських засобів [7, с. 246].

З нашої точки зору, під функціями державного контролю у сфері охорони здоров'я необхідно розуміти основні напрями контрольної діяльності держави у сфері охорони здоров'я та медичної діяльності, які дозволяють відповідним публічно-правовим контролюючим органам та посадовим особам отримувати інформацію, що характеризує поточний стан справ у тому чи іншому зрізі медичної діяльності. Доцільно розрізняти наступні функції державного контролю у сфері охорони здоров'я:

- соціальна;
- економічно-фінансова;
- коригуюча;
- політична.

Контролю притаманні свої принципи. До них належать: 1) універсальність (це означає, що контроль має охоплювати всі ділянки державного будівництва); 2) систематичність (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); 3) безсторонність (досягається шляхом покладення завдань контролю на осіб, не зацікавлених в його результатах); 4) реальність (забезпечується наявністю необхідних кваліфікованих кадрів контролерів); 5) дієвість, оперативність, результативність (припускають швидке проведення контрольних дій контролюючим органом у разі одержання повідомлень про порушення, запобігання правопорушенням і причинам, що їм сприяли, своєчасне вжиття заходів щодо їх усунення, притягнення у відповідних випадках винних до відповідальності); 6) гласність (дає можливість, а у деяких випадках і стає обов'язком доведення результатів контролю до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у його результатах) [8, с. 464].

Ми вважаємо, що базовими принципами державного контролю у сфері охорони здоров'я можуть вважатись наступні:

- верховенство права;
- законність;
- публічність;
- поєднання централізації та децентралізації;
- спрямованість на покращення стану справ;
- системність

Стаття 7 Основ законодавства України про охорону здоров'я «Гарантії права на охорону здоров'я» містить твердження, відповідно до яких держава згідно з Конституцією України гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у сфері охорони здоров'я шляхом:

а) створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я;

б) організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я;

в) фінансування надання всім громадянам та іншим визначеним законом особам гарантованого обсягу медичних послуг та лікарських засобів у порядку, встановленому законом;

г) здійснення державного і можливості громадського контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я;

д) організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної та спеціальної медичної статистичної інформації;

е) встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у сфері охорони здоров'я [2].

У цьому зв'язку важливо усвідомлювати, що такого роду гарантії, щоб не перетворюватись на декларативні утворення, повинні бути належним чином забезпечені. В тому числі і через систему якісно створеного та функціонуючого державного контролю. Він не повинен підміняти собою безпосередній процес організації медичної допомоги чи її надання. Проте він повинен бути свого роду «запобіжником» від порушень

в організації охорони здоров'я громадян, обмеження прав пацієнтів медичних закладів, відхилення від медичних стандартів тощо.

Список використаних джерел

1. *Стеценко С. Г.* Щодо захисту прав суб'єктів медичних правовідносин під час проведення медичної реформи // Проблеми захисту суб'єктів правовідносин у сфері охорони здоров'я в контексті медичної реформи: збірник матеріалів науково-практичного круглого столу (м. Запоріжжя, 25 травня 2018 р.) / За заг. ред. Ю. М. Колесника. Запоріжжя: ЗДМУ, 2018. С. 20-23
2. *Основи законодавства України про охорону здоров'я* // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
3. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. Вид. 3-тє, перероб. та доп. К.: Атіка, 2011. 624 с.
4. *Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; [Под ред. Л.Л. Попова]. 4-е издание, перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2015. 519 с.
5. *Адміністративне право України: словник термінів* / За заг. ред. Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
6. *Кикоть В. Я.* Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [В. Я. Кикоть и др.]; под ред. В. Я. Кикотя, Г. А. Василевича, Н. В. Румянцева. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 431 с.
7. *Медичне право України: Підручник* / За заг. ред. С. Г. Стеценка. К.: Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. 507 с.
8. *Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.]* / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. Х.: Золота миля, 2011. 584 с.

Миронов А. Г. Організація охорони здоров'я громадян та контроль за її здійсненням

Стаття присвячена проблематиці контролю за організацією охорони здоров'я громадян. Прیدілена увага сутності охорони здоров'я та чинникам, що засвідчують важливість контролю у цій сфері. Акцентована увага на функціях та принципах контролю у сфері медичної діяльності.

Ключові слова: медична діяльність, організація охорони здоров'я, медичне право, контроль, державний контроль.

Миронов А. Г. Организация охраны здоровья граждан и контроль за ее осуществлением

Статья посвящена проблематике контроля за организацией охраны здоровья граждан. Уделено внимание сущности здравоохранения и факторам, свидетельствующим о важности контроля в этой сфере. Акцентируется внимание на функциях и принципах контроля в сфере медицинской деятельности.

Ключевые слова: медицинская деятельность, организация здравоохранения, медицинское право, контроль, государственный контроль

Mironov A. Organization of public health and control over its implementation

The article deals with the problems of control over the organization of public health. Attention is paid to the essence of health care and to the factors that attest to the importance of control in this area. Emphasis is placed on the functions and principles of control in the medical field.

Key words: medical activity, health care organization, medical law, control, state control.