

Коваленко Т.Ю.,
здобувач кафедри державного управління
та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

Принципи державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей в Україні

У статті досліджено принципи державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні. Визначено зміст основних принципів державного управління у зазначеній сфері, а саме: принципу законності, принципу загальності права дитини на санаторно-курортне забезпечення; принципу багатоканального фінансування санаторно-курортного забезпечення.

Ключові слова: державне управління, санаторно-курортне забезпечення, діти, основні принципи державного управління, принципи галузевого управління.

Коваленко Т.Ю. Принципы государственного управления санаторно-курортным обеспечением детей в Украине

В статье исследованы принципы государственного управления в сфере санаторно-курортного обеспечения детей в Украине. Определено содержание основных принципов государственного управления в указанной сфере, а именно: принципа законности, принципа всеобщности права ребенка на санаторно-курортное обеспечение, принципа многоканального финансирования санаторно-курортного обеспечения.

Ключевые слова: государственное управление, санаторно-курортное обеспечение, дети, основные принципы государственного управления, принципы отраслевого управления.

Kovalenko T.Y. Principles of public administration at medical-resort provision of children in Ukraine

Principles of public administration in the field of medical-resort provision of children in Ukraine are studied at the article. Content of basic principles of public administration in above-mentioned field are determined, in particular: principle of legality, principle of solidarity of right for children for medical-resort provision; principle of multi-channel financing of medical-resort provision.

Key words: public administration, medical-resort provision, children, basic principles of public administration, principles of field administration.

Постановка проблеми. В актах вищих органів державної влади неодноразово наголошувалося на тому, що “реформа державного управління має визначити напрями, механізми, терміни формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади, бути спрямованою на забезпечення надання якісних та доступних публічних послуг, укріплення інститутів демократії, захист інтересів громадян в усіх сферах життя”. Однією із таких сфер є соціальна. Найбільшої уваги держави у цій сфері традиційно потребує система соціального захисту населення і, зокрема, санаторно-курортне забезпечення як її невід’ємна складова. Тому проведення державної політики щодо охорони дитинства, розробка і здійснення цільових загальнодержавних програм соціального захисту та поліпшення становища дітей, координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади у цій сфері передбачають створення потужної теоретико-методологічної бази й відповідного наукового супроводу державно-управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що проблемні питання у сфері санаторно-курортного забезпечення населення є найбільш розробленим науковим напрямом у галузі юридичних, економічних, педагогічних та медичних наук. У галузі науки “Державне управління” цей напрям досліджень представлений

лише окремими дисертаціями, серед яких найбільш відомими є роботи науковців П.І.Гамана, А.С.Лисецького, В.П.Меґедь, О.В.Савкіної, О.С.Шаптали.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Разом з тим на сьогодні в Україні не представлено комплексного дослідження з проблематики державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей. Система заходів щодо охорони дитинства в Україні включає визначення основних правових, економічних, організаційних, культурних та соціальних засад щодо охорони дитинства, вдосконалення законодавства про правовий і соціальний захист дітей, приведення його у відповідність з міжнародними правовими нормами у цій сфері. Тож враховуючи це, вважаємо за необхідне більш ґрунтовно проаналізувати теоретико-методологічну базу державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей.

Мета статті полягає у розкритті змісту принципів державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей в Україні як основи державно-управлінської діяльності у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що в основу будь-якого явища, що досліджується, покладено певні керівні ідеї, закономірності, тобто принципи, без визначення яких неможливе ґрунтовне вивчення цього явища. Тож визначення принципів санаторно-курортного забезпечення дітей дасть змогу більш ґрунтовно та комплексно вивчити їх та сформулювати низку пропозицій з удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази в цій сфері.

Термін “принцип” походить від латинського слова “*principium*”, що означає основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії. В тлумачному словнику української мови під принципом розуміється основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеології, наряду [1]. У державному управлінні “принципи” розглядаються як прояви закономірностей, відношення або взаємозв’язки суспільно-політичного характеру та інших груп елементів державного управління, відображені у вигляді певного наукового положення, що застосовується в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Як зазначає дослідник А.О.Кузнецов, на практиці принципи державного управління набувають характеру норм та правил, якими керуються суб’єкти в управлінській діяльності відповідно до соціально-економічних умов, що склалися в суспільстві [4].

Вітчизняний науковець В.Д.Бакуменко серед найбільш відомих принципів державного управління виділяє такі: об’єктивності, універсальності, випереджального стану в державному управлінні, демократизму, поділу влади, законності, оптимізації управління, а також структурні [4, с. 564]. До загальних принципів державного управління, на його думку, можна також віднести принцип єдності економіки та політики за пріоритету політики, а також принцип поєднання загальних і локальних інтересів зі збереженням пріоритету інтересів більш високого рівня.

Стосовно теми в межах статті дослідження слід зауважити, що в суспільному житті сфера санаторно-курортного забезпечення виступає однією із вагомих складових системи соціального захисту населення, а особливої значущості ця складова набуває в системі соціального захисту дітей. Тож, враховуючи це, видається вкрай важливим виявити істотні зв’язки конкретних норм та правил, що регулюють суспільні відносини у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей, з іншими факторами суспільного розвитку, виокремити головні особливості змісту й основну спрямованість їх дії. Саме в цьому полягає основне призначення принципів

державного управління. Зокрема у сфері санаторно-курортного забезпечення ці принципи покликані визначати не тільки зміст і сутність чинних правових норм та правил у зазначеній сфері, а й задавати вектор її перспективного розвитку.

Варто зазначити, що суспільні відносини у сфері санаторно-курортного забезпечення характеризуються складністю міжгалузевих зв'язків між суб'єктами управління всіх рівнів (Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, у віданні яких перебувають дитячі санаторно-курортні заклади, а також страхові фонди, які виділяють кошти на оплату санаторно-курортних путівок). Тож, беручи це до уваги, доцільно класифікувати принципи державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей на дві підгрупи: власне принципи державного управління як загальні вихідні положення державно-управлінської діяльності та принципи галузевого управління залежно від основного впливу суб'єкта управління (в галузі охорони здоров'я, у галузі освіти, соціального захисту, туризму та курортної справи).

Таким чином, під принципами державного управління санаторно-курортним забезпеченням дітей слід розуміти закріплені в чинному національному законодавстві, що регулює сферу санаторно-курортного забезпечення, вихідні положення, на яких базується весь механізм державного регулювання суспільних відносин у цій сфері і які визначають основну спрямованість та найбільш істотні особливості змісту правових норм санаторно-курортного забезпечення з урахуванням усіх його складових (лікувальної, медико-санітарної, соціально-економічної тощо).

Беручи за основу науковий підхід професора В.Д.Бакуменка до визначення основних принципів державного управління, серед найбільш загальних у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей можна виокремити такі принципи: загальності права дитини на санаторно-курортне забезпечення; законності; багатоканальності фінансування санаторно-курортного забезпечення; державних гарантій права дитини на санаторно-курортне забезпечення та ін.

Принцип загальності права дитини на санаторно-курортне забезпечення. Генезис цього принципу підтверджує його належність до загальноправових принципів, а саме загальності прав дитини. Так, у ст. 2 Конвенції ООН про права дитини (1989) визначено, що держави, які ратифікували цей міжнародний документ (Україна ратифікувала його у 1991 р.), поважають і забезпечують всі права, передбачені цією Конвенцією, за кожною дитиною, яка перебуває в межах їх юрисдикції, без будь-якої дискримінації незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я і народження дитини, її батьків чи законних опікунів або яких-небудь інших обставин. Крім того, у ст. 24 Конвенції ООН про права дитини проголошується, що держави-учасниці визнають право дитини на користування найбільш досконалими послугами системи охорони здоров'я та засобами лікування хвороб і відновлення здоров'я (тобто санаторно-курортного забезпечення – *авт.*). Держави-учасниці намагаються забезпечити, щоб жодна дитина не була позбавлена свого права на доступ до подібних послуг системи охорони здоров'я [7].

Вітчизняний законодавець закріплює принцип загальності права дитини в Конституції України. Так, у ст. 3 Основного Закону записано, що людина (а значить, і дитина – *авт.*), її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини (а

отже, і права дитини – *авт.*) та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини (а значить, і прав дитини – *авт.*) є головним обов'язком держави [8]. У ст. 24 Основного Закону визначено, що громадяни (а значить, і дитина, яка має апріорне громадянство тієї країни, де вона народилася – *авт.*) мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Стаття 49 Конституції України проголошує, що кожен (а отже, і дитина – *авт.*) має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних та оздоровчо-профілактичних програм. У ст. 51 вказано, що дитинство охороняється державою, у ст. 52 – що діти рівні у своїх правах незалежно від походження. Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [8].

Вищезазначені положення Конституції України знаходять подальший розвиток в інших законодавчих та нормативно-правових актах, які регулюють суспільні відносини у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні. Так, у ст. 3 Закону України “Про охорону дитинства” визначено основні принципи охорони дитинства, які полягають у тому, що “всі діти на території України, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я та народження дітей і їх батьків (чи осіб, які їх замінюють) або будь-яких інших обставин, мають рівні права і свободи, визначені цим законом та іншими нормативно-правовими актами [10].

Отже, право дитини на санаторно-курортне забезпечення належить до категорії соціальних прав, а тому поширюється на всіх і кожного члена суспільства, включаючи й дітей, без будь-яких ознак дискримінації. Проте важливо акцентувати увагу на тому, що принцип загальності права означає можливість отримати санаторно-курортне забезпечення тільки за наявності відповідних обставин (медичні показання).

Принцип законності. Цілком слушною є думка вітчизняного дослідника В.І.Мельниченка про те, що в державному управлінні принцип законності означає регламентацію законом державно-управлінської діяльності суб'єктів управління в певному напрямі. Цей принцип устанавлює обов'язок органів державного управління діяти відповідно до закону і виявляти ініціативу для забезпечення виконання закону [3]. У цьому виданні розглядається як один з основних принципів державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей. Так, відповідно до ст. 24-1 Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” встановлено, що правові, економічні, організаційні основи захисту прав та законних інтересів пацієнтів визначаються законом [9]. А дитина, яка отримала направлення у дитячий санаторій, власне, і є пацієнтом, інтереси якого визначаються відповідними законами. Принцип законності є керівним у діяльності органів державної влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування, громадських організацій, комерційних підприємств, посадових осіб, громадян. Тож слід наголосити на тому, що в умовах правової держави її головною ознакою є гарантованість суб'єктивних прав громадян у відносинах з органами державного управління, органами виконавчої влади, які у своїх

рішеннях, діях чи бездіяльності ігнорують принцип законності і тим самим стимулюють широке втручання судів у здійснення державного управління. Державний нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я здійснюють Генеральний прокурор України і підпорядковані йому прокурори [9].

Як зазначають вітчизняні дослідники, на практиці принцип законності реалізується шляхом забезпечення якості та несуперечливості нормативно-правових актів; регламентації суворого дотримання і виконання встановлених норм та правил усіма суб'єктами управління (громадянами, громадськими організаціями, посадовими особами, органами влади всіх рівнів); визначенням невідворотності відповідальності громадян і посадових осіб за порушення чинного законодавства [11, с. 244].

Отже, принцип законності стосовно санаторно-курортного забезпечення дітей реалізується на практиці через дотримання нормативно-правових актів всіма суб'єктами суспільних відносин у сфері санаторно-курортного забезпечення, а також через реалізацію ними правотворчої діяльності щодо закріплення правових норм в сфері санаторно-курортного забезпечення дітей відповідно до спрямування своїх основних функцій управління (медична реабілітація, соціальний захист, соціальна допомога тощо).

Принцип багатоканальності фінансування санаторно-курортного забезпечення. Фінансування заходів щодо соціального захисту населення загалом здійснюється за принципом багатоканального підходу. Зокрема, в Україні реалізація заходів у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей повністю або частково фінансується за рахунок:

– коштів Фонду соціального страхування від нещасних випадків (п. 4 ст. 34 Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”);

– коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (ст. 47 Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням”);

– коштів Державного бюджету України (Закону України “Про державний бюджет України”);

– коштів інших бюджетів, а також за рахунок джерел, передбачених чинним законодавством України.

Так, відповідно до ст. 4 Закону України “Основи законодавства України про охорону здоров’я” на законодавчому рівні визначено багатоканальність економіки охорони здоров’я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції. За рахунок Державного бюджету України та місцевих бюджетів фінансуються загальнодоступні для населення заклади охорони здоров’я, в тому числі й дитячі санаторії. Відомчі та інші заклади охорони здоров’я, що обслуговують лише окремі категорії населення за професійною, відомчою або іншою не пов’язаною із станом здоров’я людини ознакою, фінансуються, як правило, за рахунок підприємств, установ і організацій, які вони обслуговують [9].

Принцип державних гарантій права дитини на санаторно-курортне забезпечення. Реалізація на практиці державних гарантій здійснення прав і свобод громадян, проголошених у відповідних законодавчих та нормативно-правових актах, забезпечується за рахунок існування політичної, організаційної, економічної та

юридичної складової державних гарантій, без яких реалізація цього права була б взагалі неможливою [6]. До політичної складової державних гарантій реалізації права дитини на санаторно-курортне забезпечення слід віднести наявність розвинутої системи народовладдя і демократичних форм її здійснення. Так, слід зазначити, що в Україні переважну більшість мережі санаторно-курортних закладів становлять заклади, що обслуговують дитячий контингент. Це повною мірою підтверджує пріоритетність заходів з охорони материнства і дитинства в соціальній політиці Української держави [5]. Економічну складову державних гарантій реалізації права дитини на санаторно-курортне забезпечення слід розглядати як рівність економічних можливостей для суб'єктів господарювання усіх форм власності в доступі до участі в реалізації заходів щодо санаторно-курортного забезпечення дітей через програми прямого бюджетного фінансування чи участі у тендерах. Юридичну складову державних гарантій формує система правових засобів захисту своїх прав і свободи в суді, доступність законодавства та інших нормативних актів, а також відповідальність держави за незаконні дії державних органів і посадових осіб та державний захист права на охорону здоров'я. Так, у ст. 8 Закону України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" визначено, що в разі порушення законних прав та інтересів громадян у сфері охорони здоров'я відповідні державні, громадські або інші органи, підприємства, установи та організації, їх посадові особи і громадяни зобов'язані вжити заходів щодо поновлення порушених прав, захисту законних інтересів та відшкодування заподіяної шкоди. Судовий захист права на охорону здоров'я здійснюється в порядку, встановленому законодавством.

З огляду на обмежений обсяг у статті увага зосереджувалася на найбільш загальних принципах державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Аналіз змісту основних принципів державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні показав, що суспільні відносини у цій сфері характеризуються складністю міжгалузевих зв'язків між суб'єктами управління всіх рівнів. Це, відповідно, дає змогу класифікувати принципи управління на дві підгрупи: власне принципи державного управління як загальні вихідні положення державно-управлінської діяльності та принципи галузевого управління залежно від основного впливу суб'єкта управління (у галузі охорони здоров'я, у галузі освіти та соціального захисту, в галузі туризму та курортної справи). Перспективним напрямом подальших наукових розвідок слід вважати вивчення змісту галузевих принципів управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні.

Список використаних джерел

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2002. – 1440 с.
2. Виступ Президента України на засіданні Ради регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/27195.html>
3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 490.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

5. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку / за заг. ред. М. М. Білинської, Я. Ф. Радиша. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.
6. *Колодій А. М.* Принципи права України / А. М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
7. Конвенція про права дитини (20 листоп. 1989 р.), ратифікована Постановою Верховної Ради України № 789-ХІІ від 27 лют. 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>
8. Конституція України. – К. : ТОВ “Вид-во “Іюрид. думка”, 2006. – 120 с.
9. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
10. Про охорону дитинства [Електронний ресурс] : Закон України від 26 квіт. 2001 р. № 2402-ІІІ. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
11. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.