

**Список використаної літератури:**

1. Стан та структура злочинності в Україні [Електронний ресурс] // Офіційний сайт МВС України. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control>.
2. Про заходи щодо вдосконалення системи комплексного використання сил і засобів в охороні громадського порядку: Наказ від 30.09.2008 р. № 505
3. Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань: Наказ МВС України від 28.04.2009 р. № 181.
4. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України від 28.07.1994 р. № 404.
5. Про затвердження Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості: Наказ МВС України від 30 квітня 2004 р. № 458 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ст. 421.
6. Про вдосконалення реагування на повідомлення про злочини, інші правопорушення і події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України: Наказ МВС України від 04.10.2003 р. № 1155.
7. Interpol. – 1996. – № 7.
8. Коли девіз "Служити та захищати" // Іменем Закону. – 2001. – № 10.
9. Сачаво А.Г. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
10. ЦУН (Центры управления нарядами) УВД (МВД) [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВС РФ. – Режим доступу: <http://www.mvd.ru/news/24477>.
11. У полицейских и таксистов появится единая радиосвязь [Электронный ресурс] // Всероссийская служба заказа такси. – Режим доступа: <http://www.taxi.org>.
12. Новости холдинга безопасности «Подразделение «Д» [Электронный ресурс] // Холдинг безопасности «Подразделение «Д». – Режим доступа: <http://www.podrazdelenie-d.ru/news/holdinga>.
13. Кривий А.О. Правова основа діяльності чергової служби органів внутрішніх справ: проблемні питання та шляхи їх вирішення // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 3 (44). – С. 35-46.

Надійшла до редакції 17.09.2012

**ЖМУРКО О.В.**, асистент кафедри  
(Львівський національний  
університет ім. Івана Франка)

УДК 349.3 : 368.9.06 : 351.84

### ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ

У статті висвітлено основні повноваження уповноважених державою органів у сфері охорони здоров'я. Визначено основні функції участі держави у правовідносинах охорони здоров'я. Окреслено перспективи удосконалення ролі держави у сфері охорони здоров'я.

**Ключові слова:** уповноважені державою органи, законотворча функція держави, управлінська функція держави, контрольна функція держави, виконавча функція держави.

В статье освещены основные полномочия уполномоченных государством органов в сфере здравоохранения. Определены основные функции участия государства в правоотношениях здравоохранения. Намечены перспективы совершенствования роли государства в сфере здравоохранения.

**Ключевые слова:** уполномоченные государством органы, законотворческая функция государства, управленческих функция государства, контрольная функция государства, исполнительная функция государства.

The main authorities of state bodies in health care sphere are illustrated in article. The main functions of state bodies in relationships in health care sphere are defined. The perspectives of the role of state in health care sphere are proposed.

**Keywords:** authorized state bodies, law-making function of state, administrative function of state, control function of state, executive function of state.



Із здобуттям незалежності Україна вийшла на новий економічний етап свого розвитку. Значним чином почало розвиватись виробництво, рівень життя громадян почав підвищуватись і тим самим вимагати від держави внесення змін до чинних та прийняття нових нормативно-правових актів щодо гарантій виконання своїх обов'язків перед громадянами. При цьому проблеми медичного захисту та охорони здоров'я населення продовжують впливати на фінансово-економічну сферу життя людей, на механізми соціального захисту громадян. Значне зростання кількості приватних закладів надання медичних послуг, стабільна незабезпеченість медичними обладнаннями та препаратами, неналежне фінансове забезпечення, пасивне ставлення та неможливість управління громадянами системою охорони здоров'я вимагає прийняття низки нормативно-правових актів у цій сфері та створення якісно нової системи охорони здоров'я з визначенням переліком учасників таких відносин та роллю і повноваженнями таких учасників.

Суб'єкт фінансових правовідносин – це учасник таких відносин з конкретним обсягом прав та обов'язків. Традиційно в теорії права серед суб'єктів правовідносин виділяють: державу, уповноважених державою органів та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб та фізичних осіб, яким відповідно до законодавства надані права та обов'язки. Важливо проаналізувати основи участі держави у відносинах охорони здоров'я, оскільки саме вона визначає публічний специфічний характер цих відносин. Комплексний аналіз функцій держави як учасника таких відносин не був безпосереднім предметом наукового дослідження. Науковці (Я.М. Буздуган, З.С. Гладун, С.Я. Кондратюк, Р.А. Майданник, М.В. Мних, О.В. Солдатенко та ін.) досліджували окремі аспекти діяльності держави у сфері охорони здоров'я, загальні питання фінансування охорони здоров'я, запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування та пропонували шляхи розвитку його в Україні. Проте безпосереднього висвітлення ролі держави серед суб'єктів відносин у сфері медичного страхування та виявлення недоліків у її правовому статусі на сьогодні ще не було здійснено.

Основними проблемами, які роблять неможливим реформування системи охорони здоров'я в Україні, є:

- недосконала законодавча база сучасної системи охорони здоров'я;
- недостатнє фінансування галузі;
- імперативний метод управління системою охорони здоров'я;
- недосконалість правового регулювання та нормативного визначення відносин у цій сфері;
- недовіра населення до держави як до гаранта, виконавця та контролера у цих відносинах.

За цих умов особливої гостроти набуває проблема окреслення правового статусу держави, а саме переліку повноважень уповноважених органів держави у сфері охорони здоров'я, визначення ролі держави у сфері охорони здоров'я, коли держава є безпосереднім учасником усіх правовідносин, що складаються у цій сфері. Метою статті є визначення ролі держави у сфері охорони здоров'я з огляду на перспективу реформування цієї системи та запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування з подальшим внесенням концептуальних пропозицій щодо обсягу повноважень держави у цій сфері.

Оскільки метою захисту громадян у сфері охорони здоров'я виступає захист громадян, тобто задоволення прав громадян, то кореспондуючим повинен бути обов'язок на здійснення таких прав. І саме такий обов'язок покладено, згідно з чинним законодавством, на державу. Отже, держава виступає суб'єктом, тобто безпосереднім учасником таких правовідносин і наділена повноваженнями регулювати, управляти, контролювати та виконувати. Держава у внутрішньонаціональних відносинах буде виступати лише через уповноважені нею органи.

Основні риси участі держави у сфері державного медичного страхування:

- визначеність держави як обов'язкового суб'єкта з огляду на те, яку роль вона відіграє і в якості кого виступає у системі охорони здоров'я, а також з огляду на мету системи охорони здоров'я (формування бюджету України, здійснення фінансування з бюджетів усіх рівнів та контролю за використанням коштів). Такі відносини, де обов'язковим учасником є держава, є владно-майновими і виникають, змінюються та припиняються виключно на підставі закону;
- публічність характеру, який виявляється у акумуляції, розподілі та використанні коштів бюджетів усіх рівнів;
- задоволення інтересів пацієнтів через такий же порядок сплати податків до бюджетів;
- механізм гарантування державою своїх обов'язків щодо здійснення фінансування цієї



сфери, який виявляється у функціональній характеристиці системи органів держави, діяльність яких спрямована на задоволення публічних інтересів.

Основні повноваження держави випливають з основних функцій, які вона забезпечує. Функції держави – основні напрямки діяльності держави, які розкривають її соціальну сутність і спрямованість, а поділяються вони за способом здійснення на регулятивні та охоронні. Однією з форм здійснення функцій є організаційна: управлінсько-регламентуюча, господарська, ідеологічна; іншою – правова: правотворча, правозахисна, правоохоронна, правореалізаційна, правотлумачна [5, с. 21-25].

Чинна система уповноважених органів держави в цій сфері є такою: Міністерство охорони здоров'я України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. МОЗ України у сфері охорони здоров'я [3]: 1) забезпечує в межах своєї компетенції додержання закладами охорони здоров'я, підприємствами, установами та організаціями права громадян на охорону здоров'я; 2) готує пропозиції стосовно визначення пріоритетних напрямів розвитку охорони здоров'я, розробляє та організовує виконання державних комплексних та цільових програм охорони здоров'я; 3) здійснює контроль якості медичної допомоги; 4) здійснює організацію медичної допомоги на первинному, вторинному та третинному рівнях, організацію надання медичної допомоги за спеціальностями; 5) здійснює підготовку нормативно-правових актів з питань щодо загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування; 6) визначає види медичної допомоги, що фінансуються за загальнообов'язковим державним соціальним медичним страхуванням; 7) здійснює контроль за використанням бюджетних коштів у визначених сферах; 8) здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я.

Місцеві державні адміністрації мають такі повноваження [2]. У галузі бюджету та фінансів: 1) подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб; 2) здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад; 3) у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання закладів охорони здоров'я, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів. Повноваження в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді: 1) реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді; 2) виконує програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснює загальне керівництво закладами науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення; 3) вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку; 4) організовує роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню, надає у межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей.

Сьогодні заклади охорони здоров'я комунальної власності керуються органами місцевого самоврядування. Основними функціями даних органів також виступає функція контролю. Управління державними закладами охорони здоров'я здійснює Міністерство охорони здоров'я, і основною функцією також є контрольна функція [4, с. 25]. Так, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування є [1]: «Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад



належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; б) делеговані повноваження: 1) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території; 2) забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів; 3) забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення; 4) реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх, фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я».

Отже, держава виконує такі функції: законотворча – через прийняття нормативно-правових актів (ВР України); управлінська – саме через державні органи та органи місцевого самоврядування і здійснюється управління системою охорони здоров'я, а саме закладами охорони здоров'я та порядку і умов надання допомоги; контрольна – держава через уповноважені органи здійснює контроль за учасниками правовідносин у сфері охорони здоров'я; виконавча – держава через свої органи є виконавцем встановлених же нею правил здійснення системи охорони здоров'я. Тобто держава сама встановлює правила здійснення охорони здоров'я та сама й виконує ті умови. Вважаємо, що це неправильно, коли один учасник правовідносин виконує всі функції. Це призводить до неефективності та недієвості механізмів функціонування всієї системи.

У перспективі Україна планує запровадити систему соціального медичного страхування, учасниками якої виступатимуть МОЗ України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, страховий медичний фонд, надавачі медичної допомоги (заклади охорони здоров'я), страховальники та застраховані. У контексті грядущих змін нас цікавить питання компетенції уповноважених державою органів з страховим фондом та межі повноважень у цій сфері.

Ми пропонуємо таку концепцію взаємовідносин уповноважених державою органів з органами управління соціальним медичним страхуванням (страховим медичним фондом) та надавачами медичної допомоги в перспективі. Оскільки за таких умов функції будуть розподілені між різними і рівними суб'єктами, що дасть можливість повною мірою реалізувати державну політику у цій сфері.

Вважаємо, що здебільшого повноваження МОЗ України повинні залишитись такими ж, які вони є зараз. Проте пропонуємо внести деякі зміни до Положення про МОЗ України: 1) уточнити п. 6.1, який стосуватиметься лише державних закладів охорони здоров'я; 2) у п. 6.5 контроль повинен здійснюватись лише щодо якості медичної допомоги, яка надаватиметься у державних закладах охорони здоров'я; 3) п. 6.30 повинен стосуватись лише організації медичної допомоги лише на первинному рівні, інші елементи цього пункту повинні належати органам місцевого самоврядування та організаціям лікарів, які також здійснюватимуть управління наданням допомоги та контролю за її наданням і, відповідно, нести відповідальність. Також необхідно додати повноваження МОЗ України щодо визначення фармацевтичних компаній, які надають свої послуги на неналежному рівні та визначити ту кількість компаній, яка надаватиме фармацевтичні послуги.

У контексті зазначених вище повноважень місцевих державних адміністрацій вважаємо за доцільне передбачити у законодавстві вирішення зазначених завдань та виконання повноважень разом із фондом соціального медичного страхування, а саме: повноваження щодо управління закладами охорони здоров'я, здійснення контролю за законодавством України і порядком використання коштів фондом соціального медичного страхування. Стаття 23 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» має включати пункт щодо управління державним соціальним медичним страхуванням; розділ 4 має бути доповнений статтею про взаємовідносини місцевої дер-



жавної адміністрації з медичним фондом та надавачами медичної допомоги. Щодо основних повноважень органів місцевого самоврядування, а саме виконаних комітетів, управління закладами охорони здоров'я слід покласти також на соціальний медичний фонд.

Оскільки «...дотримання прав і свобод людини як один з конституційних принципів юридично пов'язує і позитивно обмежує дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб, вимагає від них створювати умови для реалізації, утримуватися від рішень та дій, що можуть порушувати права і свободи чи відчужувати їх зміст або обсяг» [6, с. 3], то для належного функціонування системи соціального медичного страхування важливим моментом є надання значної частини повноважень населенню та соціальному медичному фондові, а саме: порядок утворення закладів охорони здоров'я та порядок надання та контролю за якістю наданої допомоги має належати до відання медичного фонду, місцевої державної адміністрації, профспілкової організації та асоціації лікарів; порядок та розмір внесків застрахованих, який не може бути нижчим за встановлений КМ України, має встановлюватись залежно від кількості населення відповідної територіальної одиниці та рівня захворюваності населення фондом медичного страхування з асоціацією лікарів, місцевою державною адміністрацією та профспілковою організацією.

Стосовно повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій доцільно було би диференціювати дані повноваження без визначення сфери делегованих повноважень. Також у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» є дві окремі статті, одна з яких закріплює повноваження адміністрацій у галузі охорони здоров'я, а інша – в галузі соціального забезпечення. Вважаємо, що з реформуванням системи державного медичного страхування у державне соціальне медичне страхування доцільно статтю про повноваження у галузі охорони здоров'я висвітлювати у статті галузі повноважень соціального забезпечення громадян, оскільки медичне страхування є частиною соціального страхування громадян.

В Основах законодавства України про охорону здоров'я закріплено основні права та обов'язки громадян, іноземців та осіб без громадянства у сфері охорони здоров'я. Також передбачено гарантії держави на охорону здоров'я та основи фінансування охорони здоров'я, а саме: фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок Державного бюджету України, бюджету Республіки Крим, бюджетів місцевого та регіонального самоврядування, фондів медичного страхування, благодійних фондів та будь-яких інших джерел, не заборонених законодавством. Норма про джерела фінансування охорони здоров'я виконується на сьогодні, проте неналежним чином, оскільки заклади охорони здоров'я отримують недостатньо коштів, відповідно, це відбивається і на якості наданої медичної допомоги. У зазначеному Законі закріплено положення про контроль, в тому числі і громадський контроль. Також нормативно не закріплено наслідків здійснення такого контролю.

З огляду на зазначені вище повноваження органів держави підкреслимо, що держава таки виступає як нормотворець, управлінець, контролер та виконавець. Держава є публічним суб'єктом у цих відносинах і її роль є визначальною. Проте, вважаємо, інститут охорони здоров'я не може функціонувати ефективно, коли один з учасників встановлює, регулює, контролює цю сферу та ще й виступає виконавцем. Якщо відносини у сфері охорони здоров'я виникають між різними учасниками для задоволення публічного інтересу, то і права та обов'язки усіх учасників повинні бути рівнозначними.

На державу покладено велику кількість повноважень у сфері охорони здоров'я. Спадок активної участі держави у цій сфері обумовлено курсом розвитку цієї сфери у минулому. Для зміцнення становища держави на страховому ринку та покращення соціального захисту населення необхідно реформувати систему охорони здоров'я в контексті визначення рівної ролі усіх учасників страхових правовідносин, а саме:

- держава повинна бути наділена прописаними нормотворчими повноваженнями. Проте слід на законодавчому рівні прописати також положення про те, що функція управління та контролю повинна здійснюватись місцевими органами влади. Звичайно, вищий нагляд повинна здійснювати Рахункова палата;

- стосовно управлінської функції держави вважаємо, що можливим і доцільним буде обмежити роль держави як управлінця, а саме скоротити повноваження Державної казначейсь-



кої служби України стосовно звітування за рухом коштів та безпосереднього руху коштів у фонді соціального медичного страхування;

• держава як виконавець вказує на те, що вона є практично єдиним та основним учасником у відносинах. Проте головним суб'єктом виступають громадяни (застраховані), тому потрібно переглянути положення про те, що стороною відносин є держава як виконавець.

У зв'язку із необхідністю запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування виникає потреба у нормативному закріпленні основних положень участі громадськості, закладів охорони здоров'я та медичного фонду за рухом коштів з усіх джерел фінансування системи охорони здоров'я, в яку входить і система медичного соціального страхування, та визначення ролі держави зі вказаною функцією як учасника таких відносин.

#### Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР з наступними змінами та доповненнями // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
2. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-ХІV з наступними змінами та доповненнями // ВВР. – 1999. – № 20. – Ст. 190.
3. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273.
4. Гладун З.С. Адміністративно-правові питання державного контролю у сфері охорони здоров'я // Право України. – 2005. – № 5. – С. 25-28.
5. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: Навч.-метод. посіб. – К., 2010.
6. Солдатенко О.В. Перспективи запровадження в Україні медичного страхування // Медичне право України: проблеми управління та фінансування охорони здоров'я: Матер. 3 Всеукр. наук.-практ. конф. з медичного права / Упор. к. ю. н. Сенюта І.Я., Терешко Х.Я. – Львів, 2009. – С. 264-268.

Надійшла до редакції 06.09.2012

**НЕДОДАТКО О.С.**, здобувач  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

### ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті здійснюється дослідження чинних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність громадських організацій щодо здійснення громадського контролю в антикорупційній сфері.

**Ключові слова:** правові основи, громадський контроль, запобігання корупції.

В статье проводится исследование действующих нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность общественных организаций по осуществлению общественного контроля в антикоррупционной сфере.

**Ключевые слова:** правовые основы, общественный контроль, предупреждение коррупции.

In this article is research of operating normatively-legal acts that regulate activity of public organizations on realization of public inspection in anticorruption sphere.

**Keywords:** legal bases, public inspection, prevention of corruption.

Громадський контроль є одним із основних правових інститутів та важливим елементом демократичної моделі суспільства. Для збалансованого та стійкого функціонування апарату влади, що сформований за допомогою демократичних інститутів, суспільство повинно мати сучасні та ефективні засоби незалежного контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування. Це дозволить забезпечити закріплені на конституційному рівні принципи розподілу влади, верховенства права, народовладдя тощо.

Актуальність створення належного механізму громадського контролю з боку інститутів

