

19. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Негодченко. – Х., 2004. – 477 с. 20. Мартиненко О. Державна превенція злочинності в системі органів внутрішніх справ / О. Мартиненко // Право України. – 2005. – № 6. – С. 58–60. 21. Про створення постійно діючих мобільних груп з моніторингу дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина в діяльності внутрішніх справ та затвердження Положення про ці групи : наказ МВС України від 8 лип. 2005 р. № 536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1139491776>. 22. Левченко К. Б. Система моніторингу дотримання прав людини в діяльності Міністерства внутрішніх справ / К. Б. Левченко // Наше право. – 2006. – № 2. – С. 5–14. 23. Заворотний Я. Координація діяльності правоохоронних органів держав-членів Європейського Союзу / Я. Заворотний // Вісник прокуратури. – 2006. – № 11. – С. 125–128.

*Надійшла до редколегії 17.09.2009*

УДК 351.773

**К. А. Дейниховська**

### **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ УРАХУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ СТРАТЕГІЙ У ПРОЦЕСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ**

*Проаналізовано організаційно-правові аспекти державного управління сферою охорони здоров'я. Визначено напрямки врахування політичних стратегій під час формування державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні.*

\*\*\*

*Проанализированы организационно-правовые аспекты государственного управления сферой здравоохранения. Определены направления учета политических стратегий при формировании государственной политики в сфере здравоохранения.*

\*\*\*

*Organizational and legal aspects of state administration in the sphere of public health are analyzed. Directions of political strategies considering during formation of state policy in the sphere of public health are defined.*

Забезпечення здоров'я української нації, безперечно, є одним із пріоритетних завдань держави. Саме на державу покладено функцію управління сферою охорони здоров'я. Можна стверджувати, що за час суверенного існування української державності було зроблено достатньо кроків щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення сфери охорони здоров'я. Проте більшість цих кроків мала декларативний характер, про що свідчить низький рівень фінансового забезпечення сфери охорони здоров'я, що суттєво позначається на якості медичних послуг. Формування дієвої системи охорони здоров'я, на нашу думку, неможливе, без глибоких наукових досліджень щодо організації та функціонування сфери охорони здоров'я, які б ураховували не тільки організаційні,

економічні та правові аспекти функціонування цієї галузі, а й політичні стратегії. Це й обумовлює актуальність обраної теми дослідження [1; 2; 3; 4; 5].

Дослідження проблем сфери охорони здоров'я для української наукової думки не нове. Так, різноманітні аспекти організації та функціонування системи охорони здоров'я розглядають Л. Жаліло, Д. Карамішев, В. Скуратівський, І. Солоненко, В. Осташко, С. Майборода та ін [2; 6; 7]. У їх роботах досліджено питання організації та функціонування системи охорони здоров'я, проте поза увагою залишено організаційно-правові питання врахування політичних стратегій у сфері охорони здоров'я. Це обумовлює мету даної статті – виявити основні організаційно-правові засади функціонування сфери охорони здоров'я в Україні та запропонувати напрямки врахування політичних стратегій у процесі реформування сфери охорони здоров'я.

Завдання дослідження:

- проаналізувати організаційно-правові засади функціонування сфери охорони здоров'я в Україні;
- визначити основних суб'єктів формування державної політики у сфері охорони здоров'я;
- визначити вплив основних суб'єктів формування державної політики на процес державної управління у сфері охорони здоров'я.

Державне управління системою охорони здоров'я здійснюють відповідно до вимог Конституції України, Основ законодавства України про охорону здоров'я, інших законів України та численних підзаконних нормативно-правових актів, до яких передусім належать положення про відповідні органи виконавчої влади й місцевого самоврядування, медичні заклади та посадових осіб у сфері охорони здоров'я, затверджені указами Президента України, постановами уряду і наказами Міністерства охорони здоров'я України [8; 9; 10; 11].

З метою врахування політичних стратегій під час формування державної політики вважаємо за необхідне визначити суб'єкти формування державної політики у сфері охорони здоров'я та з'ясувати їх місце і роль під час формування політичної стратегії сфери охорони здоров'я.

Аналіз норм Конституції України, інших актів законодавства і повноважень вищих органів державної влади свідчить про те, що до процесу формування політики у сфері охорони здоров'я формально залучено два типи суб'єктів, а саме: 1) органи державної влади (Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України); 2) громадяни та інститути громадянського суспільства (політичні партії, громадські організації тощо). Спробуємо дослідити їх роль у процесі формування політичної стратегії при виробленні державної політики.

Відповідно до чинного законодавства України про охорону здоров'я повноваження органів державної влади щодо формування та реалізації державної політики охорони здоров'я населення чітко розділені. Однак цей формальний розподіл повноважень на практиці має дещо інший характер. Справа в тому, що формування державної політики передбачає, як мінімум, підготовку певної доктрини чи концепції, розробку низки законопроектів, що потребує залучення експертів-фахівців до цього процесу. Тому проекти таких документів готують у відповідних центрах влади – Секретаріаті Президента, апаратах Кабінету Міністрів України чи відповідних міністерств. Така практика діє не лише в Україні, а й в інших країнах, що є відповідним проявом такого явища, як міністеріалізм. Потім підготовлені проекти, до розробки яких були залучені великі колективи фахівців і наукові установи, з необхідними пояснювальними документами передають до законодавчого органу, який повинен їх належним чином оцінити, прийнявши або відхиливши той чи інший законопроект.

Цій моделі відносин сприяє і практика Верховної Ради України, яка базується на закріплених за нею в Конституції України повноваженнях доручати Кабінету Міністрів України здійснювати підготовку проектів тих чи інших законодавчих актів. Здійснюючи їх розробку, формуючи робочі групи фахівців, створюючи ідеологію й концепцію того чи іншого акта, Кабінет Міністрів України і, зокрема, працівники його апарату стають зацікавленими у прийнятті підготовленого ними законопроекту, лобіюють його прийняття (або ж навпаки), впливаючи на процес прийняття законодавчих актів.

Такій практиці сприяє перехід народних депутатів України, їх помічників і консультантів Верховної Ради на відповідальні посади до Кабінету Міністрів України. Саме це призводить до нерозробленості єдиної державної політики щодо охорони здоров'я, затвердженої єдиним законодавчим органом – Верховною Радою України. Так, кожний міністр охорони здоров'я в період незалежності України розпочинав свою службову діяльність з проголошення нового курсу політики у сфері охорони здоров'я і розробки «під неї» доктрини (Ю. Спіженко), концепції (А. Сердюк), нової системи пріоритетів охорони здоров'я (Р. Богатирьова), нової системи фінансування (В. Москаленко). Усі ці проекти так і залишилися міністерськими чи урядовими «прожектми», не витримавши публічного обговорення або не здобувши підтримки у депутатів Верховної Ради України, хоча й запроваджувались в життя силами міністерства.

Відповідно до міжнародних вимог, ст. 13 Основ законодавства України про охорону здоров'я встановлює, що для вирішення питань формування державної політики охорони здоров'я при Верховній Раді України можуть створюватися дорадчі та експертні

органи з провідних фахівців у галузі охорони здоров'я та представників громадськості [8]. Порядок створення та діяльності цих органів визначається Верховною Радою України. У практиці діяльності Верховної Ради України 1990–1994 рр. була спроба створити Національну раду охорони здоров'я України, яка через різні суб'єктивні політичні причини так і успішно не завершилася. Така рада була створена лише у 2007 році при Президентіві України.

У парламентсько-президентській моделі державної влади, яка на сьогодні існує в Україні, головне завдання парламенту – сформулювати основні засади державної політики і забезпечити підзвітність влади перед народом. Парламент країни є національним форумом, на якому висвітлюються й обговорюються суспільні проблеми та висуваються вимоги щодо їх вирішення.

Верховна Рада впливає на діяльність інших органів державної влади та місцевого самоврядування тільки шляхом прийняття відповідних законів, обов'язкових для всіх суб'єктів на території України. Як єдиний орган законодавчої влади, Верховна Рада України – єдиний орган державної влади, що формує політику охорони здоров'я. Це здійснюється шляхом прийняття відповідних законодавчих актів. Стаття 13 Основ законодавства України про охорону здоров'я встановлює, що основу державної політики охорони здоров'я формує Верховна рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження переліку комплексних і цільових загальнодержавних програм охорони здоров'я [8].

Серед 26 комітетів Верховної Ради України є й Комітет з питань охорони здоров'я, до якого увійшло 12 народних депутатів. Саме цей комітет є робочим органом Верховної Ради України, що формує відповідні проекти засад державної політики в галузі охорони здоров'я, розглядає концепції реформування системи охорони здоров'я, готує законопроекти, пропонуючи врегулювати ті чи інші відносини, формує концепцію розвитку законодавства про охорону здоров'я. Комітет Верховної Ради України не є автономним органом державної влади (це лише структурний підрозділ Верховної Ради), і його рішення не мають самостійної юридичної сили. Ці рішення – рекомендаційні, їх оприлюднюють на сесії Верховної Ради як відповідну думку чи opiniу цього комітету. Звичайно, така думка групи народних депутатів України, які професійно займаються питаннями здоров'я людини, її охорони та захисту, впливає на результати голосування у Верховній Раді щодо того чи іншого законопроекту.

Розробляючи основи державної політики й відповідні законопроекти, Комітет Верховної Ради України з питань здоров'я людини може залучати до роботи висококваліфікованих фахівців, експертів, провідних учених у тій чи іншій галузі знань, створюючи дорадчі чи експертні органи комітету.

Наступним суб'єктом формування державної політики у сфері охорони здоров'я, відповідно до ст. 102 Конституції України, є Президент України. Він структурно не входить до жодної гілки влади, навпаки, перебуває над ними, володіючи значними компетенційними повноваженнями, насамперед кадровими, у сфері виконавчої влади. Це є особливістю української політичної системи, сформованої на основі Конституції 1996 р.

Аналіз повноважень Президента України і практики їх застосування свідчить про те, що Президент України наділений широким колом повноважень щодо здійснення державної політики, спрямування діяльності органів виконавчої влади щодо організації охорони здоров'я населення. Так, наприклад, коли у травні-червні 1997 р. в системі охорони здоров'я склалася особливо складна ситуація, спричинена не виплатами заробітної плати і страйками медичних працівників, Президент України провів зустріч з активом працівників охорони здоров'я України, на якій окреслив коло питань, що підлягають першочерговому вирішенню, дав необхідні доручення присутньому на цій зустрічі Прем'єр-Міністру України щодо продовження реформування галузі.

Кабінет Міністрів України, який згідно зі ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, організовує розробку та здійснення комплексних і цільових загальнодержавних програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність у сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди й координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також у межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади у сфері охорони здоров'я.

Кабінет Міністрів України на основі вимог чинного законодавства, у тому числі й документів програмного характеру, формує урядову політику (програму діяльності уряду), зокрема й у сфері охорони здоров'я, розробку якої здійснює Міністерство охорони здоров'я як головний (провідний) центральний орган виконавчої влади у цій сфері.

Відносини між Кабінетом Міністрів України і Міністерством охорони здоров'я врегульовані низкою підзаконних нормативно-правових актів [14], зокрема рядом указів Президента України, тимчасовим регламентом роботи Кабінету Міністрів, положеннями про окремі міністерства тощо, однак, відповідно до п. 12 ст. 92

Конституції України, організація і діяльність органів виконавчої влади має бути врегульована законодавчими актами.

Цілом очевидно, що міністерство як центральний орган виконавчої влади формує чи впливає на формування урядової політики. Відповідно до законопроекту «Про центральні органи виконавчої влади», міністерства мають формувати і здійснювати державну політику в закріплених за ними секторах державного управління, розробляти і реалізовувати цільові програми розвитку в закріплених за ними секторах державного управління, визначати пріоритетні напрямки та основні планові показники розвитку у відповідних секторах державного управління тощо.

Щоб вирішити проблеми, пов'язані з охороною здоров'я, для формування політики охорони здоров'я, перш за все, потрібне не тільки волевиявлення держави, але й активна участь громадян. Адже саме громадянин є основою сучасної держави, її основною рушійною силою у всіх сферах життя. Тому для побудови в Україні соціальної, демократичної і правової держави громадяни повинні дедалі активніше впливати на формування державної політики. Не є винятком у цьому плані й політика у сфері охорони здоров'я.

Сукупність громадян держави та їх численні зв'язки між собою утворюють громадянське суспільство, яке є, власне, тим рушієм, що визначає спрямованість державної політики. Тому можна стверджувати, що охорона здоров'я як сфера, що нерозривно пов'язана з людиною і громадянином, як елемент соціальної сфери відносин громадянського суспільства є одним з його секторів. Як уже зазначалося вище, сфера охорони здоров'я є специфічною сферою відносин, від її розвитку багато в чому залежить існування самої держави та її населення. Обов'язок суспільства в плані реалізації державної політики охорони здоров'я – сприяти втіленню цієї політики в життя. Це означає не тільки неперешкоджання, але й активну допомогу, надання відповідних пропозицій державним органам для покращення діяльності системи охорони здоров'я, а також піклування про своє здоров'я. Таким чином, можна стверджувати, що охорона здоров'я як невід'ємна частина соціальних відносин відіграє важливу роль у життєдіяльності громадянського суспільства.

Центральним суб'єктом формування політики охорони здоров'я в умовах соціальної і демократичної держави має бути громадянин (громадяни). Саме його життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека, відповідно до ст. 3 Конституції, визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Конституція України та чинне законодавство наділяє громадянина комплексом прав і свобод, надає реальні можливості впливати на вироблення політики у сфері охорони здоров'я. Згідно зі ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України»,

громадяни є найважливішими суб'єктами формування державної політики, у тому числі й політики у сфері охорони здоров'я [11].

Одним із прав громадянина є право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати та бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Це передбачено ст. 38 Конституції України. До цього ж зобов'язує українську державу і низка міжнародно-правових актів. Люблянська хартія з реформування охорони здоров'я 1996 р. встановлює, що «думки і вибір громадян повинні впливати на розвиток служб охорони здоров'я, як і рішення, що приймаються на всіх інших рівнях» [12, с. 127].

Однак таке становище є швидше ідеалізацією участі громадян у процесі творення політики, ніж відображенням реального стану справ у цій сфері відносин. Активність громадян щодо їх участі в політичних процесах залежить від багатьох факторів, серед яких і демократичний режим діяльності влади, зрозумілі і прозорі правила взаємодії, і рівень освіченості громадян, і рівень їх інформованості, і стан розвитку основних інститутів громадянського суспільства тощо.

На жаль, спроби бюрократичним шляхом, за вказівками згори залучити до процесу вироблення політичних рішень громадян, посилити їх політичну активність так і залишаються «мертвонародженими» діями влади. Як приклад такої діяльності можна навести Указ Президента України від 31 липня 2004 р. № 854/2004 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», на виконання якого Міністр охорони здоров'я України наказом від 15 жовтня 2004 р. № 496 утворив Раду для здійснення координації заходів, пов'язаних із забезпеченням консультацій із громадськістю з питань формування і реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. До складу цього органу увійшло 30 осіб, всі з яких є керівниками медичних закладів та установ або працівниками самого міністерства, що «очолили» ті чи інші «громадські організації» у сфері охорони здоров'я.

**Список літератури:** 1. Доклад о состоянии здравоохранения в мире // Системы здравоохранения: улучшение деятельности [Электронный ресурс]. – Женева : Всемирная организация здравоохранения. – Режим доступа: [http://whocc.who.ch/topics/health\\_systems/ru/index.html](http://whocc.who.ch/topics/health_systems/ru/index.html). 2. Здоровье для всех : европейская база данных [Электронный ресурс]. – Копенгаген, Европейское региональное бюро ВОЗ. – Режим доступа: <http://data.euro.who.int/hfad/index.php?lang=ru>. 3. Люблянская хартия по реформированию здравоохранения. – Копенгаген : Европ. регион. бюро ВОЗ, 1996. 4. Основные документы. – 46-е изд. – Женева : Всемирная организация здравоохранения, 2007. – 272 с. 5. Основы политики достижения здоровья для всех в Европейском регионе ВОЗ. – Копенгаген : Европ. регион. бюро ВОЗ, 2005. 6. Жаліло Л. Охорона громадського здоров'я як соціальна інституція / Л. Жаліло, І. Солоненко, В. Скуратівський // Вісник Української

Академії державного управління. – 2003. – № 2. – С. 74. 7. Менеджмент в охороні здоров'я : структура та поведінка організацій охорони здоров'я / [уклад. С. М. Шортел, А. Д. Калюжний ; пер. з англ. Л. Тарануха]. – К. : Основи, 1998. – 284 с. 8. Основи законодавства України про охорону здоров'я : закон України від 19 листоп. 1992 р., № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19. 9. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 жовт. 2002 р. № 385 // Офіційний вісник України. – № 46. – Ст. 2116. 10. Про затвердження Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Севастопольської міської державної адміністрації та Головне управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації [Електронний ресурс] : постановою Кабінет Міністрів України від 20 груд. 2000 р. № 1845 – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/data2008/base55/ukr55828.htm>. 11. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. – ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>. 12. Права пацієнта – права людини в системі охорони здоров'я та медицини : зб. міжнар. документів / упор. В. В. Глухівський. – К. : Сфера, 2004. – С. 121.

Надійшла до редколегії 22.09.2009

УДК 342.5

**З. Д. Чуйко**

### **РОЛЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*Розглянуто питання конституційно-правового регулювання та функціонування органів виконавчої влади у сфері забезпечення національної безпеки України. Проаналізовано повноваження та функції окремих органів виконавчої влади, закріплені у чинному законодавстві, та здійснено оцінку їх ролі у механізмі забезпечення національної безпеки.*

\*\*\*

*Рассмотрены вопросы конституционно-правового регулирования и функционирования органов исполнительной власти в сфере обеспечения национальной безопасности Украины. На основе анализа полномочий и функций органов исполнительной власти, которые закреплены в действующем законодательстве, проведена оценка их роли в механизме обеспечения национальной безопасности.*

\*\*\*

*Problems concerning the constitutional and legal regulation and functioning of executive power bodies in the sphere of national security of Ukraine guaranteeing are researched. On the basis of analysis of authorities and functions of executive power bodies, which stated in current legislation, estimation of their role in the mechanism of guaranteeing national security is conducted.*

Органи державної виконавчої влади не лише забезпечують виконання від імені держави цілей і завдань, сформульованих у законах, але й беруть активну участь у виробленні державної політики, проводять її в життя. Виявляється це, поза сумнівом, і у сфері забезпечення національної безпеки України.