

Рішення вченої (наукової, науково-технічної, технічної) ради приймається таємним голосуванням.

Науково-педагогічним працівникам, які працюють у двох або більше вищих навчальних закладах, вчені звання професора і доцента присвоюються на підставі рішення вченої (наукової, науково-технічної, технічної) ради за основним місцем роботи.

Документом, що засвідчує присвоєння вченого звання, є атестат, який видає МОН. Зразки документів про присвоєння вченого звання затверджує Кабінет Міністрів України. Особам, які втратили атестат, видається дублікат з новим порядковим номером. У разі зміни особою прізвища (імені) атестат на новий не обмінюється.

Порядок видачі атестатів, а також їх дублікатів визначає МОН.

Атестати професорів і доцентів, видані атестаційними органами СРСР і Російської Федерації за результатами рішень вчених рад до 1 вересня 1992 р., в Україні визнаються дійсними.

Література

1. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 9. — Ст. 56; 1999. — № 45. — Ст. 400.
2. Освіта в Україні: Нормативна база. — К.: КІПТ, АТКА, 2004. — С. 465–491.
3. Офіційний вісник України. — 1998. — № 14. — Ст. 545.
4. Офіційний вісник України. — 2005. — № 1. — Ст. 28.
5. Офіційний вісник України. — 2005. — № 2. — Ст. 115.
6. Положення про національний науковий центр: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 1994 р. № 174 // Зб. постанов Уряду України. — 1994. — № 7. — Ст. 175.
7. Про Державний фонд фундаментальних досліджень: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2001 р. № 1717 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 52. — Ст. 2344.
8. Про науково-технічну інформацію: Закон України від 25 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 33. — Ст. 345.

УДК 351.77(477)

З. С. Гладун

ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Після здобуття Україною державної незалежності головним питанням, яке постало перед українським суспільством стало питання вибору соціально-економічної моделі суспільного розвитку. Розвиток в напрямку формування демократичної держави і громадянського суспільства призвів в економіці до зміни адміністративно-командної системи планового господарства на модель соціально орієнтованої ринкової економіки, а в соціально-політичній сфері — до демократичної організації державної влади.

Відмова від жорсткого, централізованого державного управління економікою, перехід до ринкових відносин в господарській та інших сферах життєді-

яльності, закріплення різних форм власності обумовили і зміну форм і методів діяльності органів державної влади. Відбулось обмеження сфери використання методів безпосереднього директивного управління його об'єктами (підприємствами, господарськими організаціями і т. д.). Поряд з цим дістали широке застосування диспозитивні методи: реєстрації об'єктів управління, ліцензування, контролю і нагляду, кредитування, оподаткування та ін. Все це потребує від науки адміністративного права переосмислення змісту і характеру управлінського впливу на об'єкти управління, відмови від ряду вкорінених поглядів на його традиційні форми і методи, дослідження таких нових форм впливу, як державне регулювання, та, врешті-решт, аналізу правових засад формування та реалізації державної політики в тій чи іншій сфері суспільних відносин.

Однією із сфер суспільного життя є сфера охорони здоров'я населення. Цю сферу формує мережа медичних закладів, які є первинними ланками системи охорони здоров'я. Держава, її органи влади, органи місцевого самоврядування та інші суспільні інститути повинні забезпечувати функціонування системи охорони здоров'я населення. З погляду на природу сучасної держави охорона здоров'я населення є одним з важливіших її завдань і внутрішньою функцією держави.

Важливим питанням в контексті реформування системи охорони здоров'я в Україні є питання про форми реалізації державної політики охорони здоров'я населення. Як зазначено в Концепції розвитку охорони здоров'я населення України, затвердженій Указом Президента України від 7 грудня 2000 р. № 1313/2000 [1], державна політика у сфері охорони здоров'я спрямовується на підвищення рівня здоров'я, поліпшення якості життя і збереження генофонду українського народу. Реалізація цієї політики потребує здійснення комплексу державних і галузевих заходів.

Видається, що формами реалізації державної політики взагалі є державне управління та державне регулювання. Таким чином, для визначення оптимальної форми впливу держави на суспільні відносини, що складаються у сфері охорони здоров'я, варто, перш за все, визначити самі поняття «державне управління» та «державне регулювання» та співвідношення між ними.

Державне управління — один із видів діяльності щодо здійснення державної влади (разом із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичному виконанні організаційних функцій із втілення в життя вимог законодавства, та управлінського впливу на певні суб'єкти.

В юридичній літературі, незважаючи на те, що це поняття є однією із ключових категорій адміністративно-правової науки, так і не склалося сталого й загальновизнаного розуміння і поняття державного управління. Одні автори тлумачать його з точки зору сутності, реального змісту, інші — з огляду на форми, яких воно набуває і в яких функціонує. Найчастіше під змістом державного управління розуміють всю незаконодавчу та несудову діяльність держави. Таке розуміння змісту державного управління йде ще від одного з класиків німецького адміністративного права О. Майєра, який визначав державне

управління як таку діяльність держави чи іншого суб'єкта публічної влад, яка не є законодавчою діяльністю чи судочинством [2].

В. Шахов у праці «Державна політика в сфері управління: модернізація чи модифікація» зазначав, що під державним управлінням розуміється вид діяльності держави, що полягає в здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади... поняття «державне управління» за змістом ширше, ніж поняття «виконавча влада» [3].

Протягом тривалого часу державне управління трактувалося як виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади. Універсальнішим варіантом визначення державного управління є, на нашу думку, визначення, запропоноване авторами монографії «Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи», де зазначено, що державне управління — це діяльність держави щодо організації упорядкування різних соціальних процесів у суспільстві» [4].

Аналізуючи викладене, можна вважати, що державне управління — це організуюча діяльність органів державної влади, передусім влади виконавчої, та місцевого самоврядування, яка полягає в організації виконання актів законодавства, розпорядження ресурсами загальнодержавної власності для комплексного соціально-економічного розвитку, а також реалізації державної політики у відповідних сферах життя.

Державне управління реалізується через застосування методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. В сучасних умовах формування ринкових відносин, демократизації суспільства їх роль і значення, а також зміст і форми цих методів суттєво змінюються.

З впровадженням нових демократичних принципів в сучасне суспільне життя, перебудовою та зміною соціальних цінностей та цілей, в процесі побудови соціальної, правової держави та громадянського суспільства, важливого значення набуває питання про зміну самої доктрини адміністративного права та державного управління. Адміністративне законодавство далеко не повно і доволі суперечливо регулює суспільні відносини, відстає від вимог сьогодення. Натомість норми цієї галузі права повинні встановити адміністративно-правові відносини нового типу, які були б спрямовані не на пріоритетне забезпечення державних інтересів, як це ще було нещодавно, а на забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина [5].

Однак в цьому напрямку, саме у сфері охорони здоров'я, є доволі помітний прогрес. Так, Основи законодавства України про охорону здоров'я, закони України «Про донорство крові та її компонентів», «Про запобігання захворюванню на СНІД та соціальний захист населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» та ін. містять доволі детальний опис прав людини, зокрема пацієнтів, у вказаних сферах відносин.

На думку провідного розробника нової доктрини сучасного українського адміністративного права В. Б. Авер'янова, суспільна цінність адміністративного

права змінюється від управлінської до правоохоронної, а пізніше і до правозахисної. Такому призначенню та ролі держави в суспільстві набагато більше відповідає інша форма реалізації державної політики — державне регулювання.

З початку 1990-х років в процесі проведення ринкових перетворень і в зв'язку з соціально-економічною трансформацією українського суспільства все частіше на перший план в процесі діяльності органів виконавчої влади виходили методи державного регулювання, особливо у сфері економіки і соціально-культурної діяльності держави. В процесі здійснення реформ ринкової спрямованості їх значення стало найбільш важливим — методи прямого державного управління поступово відходили на другий план, залишаючись домінуючими у сфері функціонування об'єктів державної власності.

Сьогодні в Україні в умовах формування економічних ринкових відносин ми спостерігаємо як відбувається перехід від «жорсткої» командно-адміністративної до «м'якої», ліберальної форми управління. Прикладом цього є норми, що містяться в постановах Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності» від 4 липня 2001 р. № 756 [6], «Про затвердження обсягів квот на 2003 рік, у межах яких здійснюється виробництво, виготовлення, зберігання, ввезення та вивезення наркотичних засобів і психотропних речовин» від 4 червня 2003 р. № 874 [8], «Про затвердження тарифів (прейскурантів) на роботи та послуги, що виконуються та надаються за плату установами та закладами державної санітарно-епідеміологічної служби» від 27 серпня 2003 № 1351 [8] та ін.

«Державне управління» і «державне регулювання» дуже близькі поняття і функціонують у сфері владного впливу держави на суспільні справи. Вони використовуються для визначення певного виду діяльності держави, проте в науковій, особливо, юридичній літературі різниця між ними досліджена мало, що деколи призводить до неправильного тлумачення цих термінів, а відтак — і ролі держави в сучасному суспільстві.

На думку провідних українських вчених-адміністративістів — авторів першого академічного курсу з адміністративного права, регулювання й управління як соціальні явища, маючи спільну сферу застосування, передбачають різний за характером вплив на об'єкти управління з метою досягнення певних результатів, тобто реалізації встановлених цілей та завдань управлінського впливу. При цьому регулювання охоплює порівняно з управлінням ширшу сферу організаційної діяльності. Управління означає цілеспрямований вплив саме на об'єкти управління, використання методів, що передбачають підпорядкування цих об'єктів управлінському впливу з боку суб'єкта управління. Регулювання ж пов'язане не стільки з впливом на об'єкти управління, скільки на оточуюче середовище. Воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [9].

Ще в недалекому минулому державне регулювання визначали як функцію, складову частину державного управління. Однак сучасна суспільна практика, зокрема звуження сфери державного управління, дозволяє дещо по-іншому по-

дивитись на ці два явища і наводить на думку, що в сучасних умовах державне регулювання як метод владного впливу на суспільні справи є ширшим за своїм обсягом ніж державне управління.

Сучасна юридична енциклопедія визначає державне регулювання як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та ін. суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам в суспільстві. Найвиразніше ця функція держави виявляється у регулюванні економіки в умовах ринкового господарювання шляхом забезпечення правової основи економічних рішень, захисту національних економічних інтересів, формування відповідної інфраструктури виробництва, створення умов для конкуренції між товаровиробниками, контрольно-базових параметрів грошового обігу. Прикладом використання державного регулювання у сфері охорони здоров'я є постановка Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2003 р. № 1949 «Про перелік лікарських засобів та виробів медичного призначення, операції з продажу яких звільняються від обкладення податком на додану вартість» [10].

За своєю змістовою сутністю державне регулювання ширше від державного управління, оскільки останнє для досягнення своїх цілей застосовує переважно імперативні методи.

Державне регулювання має здійснюватись з урахуванням суспільних інтересів як для стимулювання та активізації необхідних суспільству видів діяльності, так і для обмеження або заборони нелегітимних форм і видів діяльності. Його мета — впливати на розвиток суспільного виробництва всіх форм власності і вирішення соціальних проблем, юридично гарантувати рівні умови господарської діяльності й стабільність правил економічної поведінки, сприяти запровадженню ефективних елементів ринкових відносин і мінімізувати їх негативні наслідки.

Упорядники Юридичної енциклопедії слушно підмічають, що у сфері економіки державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку господарювання, відповідальності за дотримання цих правил, виключає пряме втручання держави та її органів у діяльність економічних структур. Основу реалізації механізму державного регулювання становить законодавчо визначена податкова, бюджетна, кредитна, інвестиційна, валютно-фінансова, митна, науково-технічна політика. В процесі державного регулювання активно використовуються прогнозування, планування на макроекономічному рівні, облік, контроль та інші функції управління [11].

На думку В. Б. Авер'янова, зазначені поняття частково збігаються у своєму змісті. Державне регулювання й державне управління спрямовані на досягнення однієї мети управління: впорядкування соціальних об'єктів та соціальних процесів, переведення їх з одного стану в інший. Проте державне регулювання і державне управління мають суттєві відмінності, пов'язані з використанням специфічних засобів (методів) управлінського впливу. Державне регулювання створює умови для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в на-

прямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління в цілому. Причому державне регулювання передбачає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно. Саме тому державне регулювання інколи ототожнюють з використанням непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів управлінського впливу. Тому в науковій літературі регулювання як вид діяльності держави часто ототожнюють з функцією державного управління [12].

Таким чином, до сьогодні серед провідних представників української і зарубіжної юридичної науки немає єдності в розумінні змісту державного регулювання. Як вже зазначалося вище, одні з науковців вважають, що державне регулювання є формою державного управління (Ю. М. Козлов), інші — що державне управління існує поряд з державним регулюванням як окремий вид державно-владної діяльності (В. Б. Авер'янов).

Немає єдності й у розумінні змісту цього явища й серед науковців інших споріднених спеціальностей. Так, зокрема, відомий дослідник державного управління А. Ф. Мельник вважає, що адміністративні методи регулювання виражають, по суті, пряме управління з боку держави і включають застосування системи державних замовлень і контрактів, державне підприємництво, застосування державних санкцій і штрафів, ліцензій, дозволів, квот, встановлення норм і стандартів, які регламентують вимоги до якості робіт, послуг, продукції, до організації виробничих процесів, операцій на внутрішньому та зовнішньому ринку [13].

Отже, державне управління і державне регулювання — два окремі види державно-владної діяльності, які активно використовуються у сфері охорони здоров'я населення. Державне управління передбачає прямий вплив на об'єкти управління, якими виступають різноманітні заклади охорони здоров'я, з використанням адміністративно-владних повноважень та, переважно, імперативних методів, що відзначаються директивними вказівками, обов'язковими для виконання. Державне управління — пряме втручання в повсякденну діяльність об'єктів. Державне регулювання ж передбачає лише встановлення певних обмежень, рамок діяльності об'єктів, в яких вони можуть вільно функціонувати. Воно спрямоване не тільки на об'єкт управління як такий, а й на середовище його існування, тим самим вирізняючись від державного управління широтою владного впливу.

Варто відзначити, що ці два види діяльності існують паралельно. Наприклад, не варто застосовувати методи державного регулювання у тих галузях охорони здоров'я, в яких повинні діяти закони чіткої субординації (наприклад, військова медицина, медицина катастроф і т. д.). Натомість у сфері здійснення організаційно-методичного керівництва лікувальним процесом варто лише встановлювати рекомендації та організаційно-правові рамки (межі) для учасників цього процесу та здійснювати нагляд за дотриманням ними вимог законодавства.

Слід зазначити, що державне регулювання спрямоване на створення сприятливих економічних і організаційних умов діяльності, в тому числі і закладів

охорони здоров'я. Його висхідною позицією є визнання основних ланок системи — закладів охорони здоров'я самостійними і рівноправними учасниками відносин. Таке регулювання не передбачає державного втручання в їх професійну діяльність, у тому числі і в господарсько-фінансову діяльність, крім випадків, прямо передбачених законом.

Зважаючи на те, що охорона здоров'я є особливою сферою суспільних відносин та належить до соціально-культурного блоку діяльності держави, виникає питання про комплексний вплив на цю сферу за допомогою методів як державного управління, так і державного регулювання (наприклад, доцільно здійснювати державне управління заходами боротьби з ВІЛ-інфекцією та СНІДом, а державне регулювання — щодо надання медичних послуг у сфері стоматології, реалізації ліків приватними закладами охорони здоров'я).

Прикладом державного управління у цій сфері є нормативне визначення у відповідних положеннях компетенції Міністерства охорони здоров'я України [14], управлінь охорони здоров'я обласних державних адміністрацій, встановлення постановою Кабінету Міністрів України гарантованого обсягу медичних послуг, що надаються населенню, і т. д. [15].

Прикладом державного регулювання відносин у сфері охорони здоров'я можуть бути постанови уряду від 04.06.2003 р. № 874 «Про затвердження обсягів квот на 2003 р., у межах яких здійснюється виробництво, виготовлення, зберігання, ввезення та вивезення наркотичних засобів і психотропних речовин» [16], від 27.08.2003 р. № 1351 «Про затвердження тарифів (прейскурантів) на роботи і послуги, що виконуються і надаються за плату установами та закладами державної санітарно-епідеміологічної служби» [17] та ін.

Застосування методів державного управління і державного регулювання у сфері охорони здоров'я, їх раціональне поєднання є запорукою успішної реалізації державної політики, метою якої є зміцнення здоров'я населення та створення сучасної ефективної системи охорони здоров'я в Україні.

Література

1. Офіційний вісник України. — 2000. — № 49. — Ст. 2116.
2. Цит. по: Мицкевич Л. А. Понятіе государственного управления в административном праве Германии // Государство и право. — 2002. — № 6. — С. 85–86.
3. Шахов В. Державна політика в сфері управління: модернізація чи модифікація // Підвищення ефективності державного управління: етап, перспективи та світовий досвід: 36 наук. пр. / За заг. ред. В. М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — С. 77.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Кол. авт.; Пауккер, В. В. Цвєтков. — К., 1998. — С. 35.
5. Пасєнок О. Реформування адміністративного права — важливий напрям правової політики // Право України. — 1998. — № 7. — С. 4.
6. Офіційний вісник України. — 2001. — № 27. — Ст. 1212.
7. Офіційний вісник України. — 2003. — № 24. — Ст. 1131.
8. Офіційний вісник України. — 2003. — № 35. — Ст. 1893.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В. Б. Авср'янов (голова). — К.: Юридична думка, 2004. — С. 63.
10. Офіційний вісник України. — 2004. — № 51. — Ст. 2690.
11. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемчушенко та ін. — К.: Укреникл, 1999. — Т. 2: Д–Й. — С. 118.

12. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). — К.: Юридична думка, 2004. — С. 64–65.
13. Мельник А. Ф. Державне регулювання економіки: Навч. посібник. — К.: ІСДО, 1994. — С. 34–36.
14. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 24 липня 2000 р. № 918/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 1256.
15. Про затвердження Програми подання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 955 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 28. — Ст. 1324.
16. Офіційний вісник України. — 2003. — № 24. — Ст. 1131.
17. Офіційний вісник України. — 2003. — № 35. — Ст. 1893.

УДК 340.12

В. В. Дудченко

ЛЕГІТИМНІСТЬ І ЛЕГАЛЬНІСТЬ: ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ

Ідея права в усі часи асоціювалася з ідеєю справедливості як вищою моральною цінністю у суспільстві. До реалізації цієї цінності й має прагнути право. Без справедливості воно є запереченням самого себе. Якщо суспільство впевнене, що існує вища система цінностей, воно буде оцінювати право під кутом зору цих цінностей і прагнутиме змінити його у тих випадках, коли воно їм не відповідає. Тож право у суспільстві не самодостатнє і не автономне.

З огляду на сказане, мета цієї статті полягає в тому, щоб співвідношення легітимності (справедливості) і легальності (законності) розкрити під кутом зору проблематики «позитивізм проти природного права». У подібному контексті зазначена проблема ще не стала предметом копіткого дослідження теоретиками права в Україні.

Що таке справедливість? Класичне визначення цього поняття належить Арістотелю. Він виокремлював комутативну і дистрибутивну справедливість. Перша передбачає стосунки координації, друга — стосунки субординації. У першому випадку йдеться про суспільство економічне, в другому — політичне (державу). Символом комутативної справедливості є договір. Сутність договору вбачалася у свободній волі, добрій волі, обопільній волі [1].

Виявлений давніми греками зв'язок ідеї справедливості, а відтак, і права з принципом договору обумовив подальший розвиток європейських вчень про право. Договірну теорію держави і права обстоювали Платон, римські юристи, Альтезій, Гроцій, Гоббс, Спіноза, Пуфендорф, Лейбніц, Вольф, Локк, Фіхте, Шеллінг, Руссо, Кант та ін.

У позитивізмі, навпаки, справедливість розуміється у занадто вузькому смислі; вона отожднюється з управлінською волею держави і відповідно вищим тлумачем справедливості є державний законодавець. Те, що приписує закон, те і справедливе, єдиним критерієм справедливості є сам закон; яке б правило він