

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Окреслена сутність та значення охорони здоров'я. Охарактеризовані нормативно-правові засади здійснення державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я. Визначено коло суб'єктів здійснення державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я, проаналізовані їх повноваження. Зроблені висновки про важливість здійснення державного контролю та нагляду у зазначеній сфері.

Ключові слова: охорона здоров'я, здоров'я населення, державний контроль, державний нагляд, об'єкти контролю, суб'єкти контролю, суб'єкти нагляду.

Спивак М.В. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля и надзора в сфере защиты здоровья

Очерчена сутність та значення здравоохранения. Охарактеризованы нормативно-правовые принципы осуществления государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья. Определен круг субъектов осуществления государственного контроля и надзора в сфере охраны здоровья, проанализированы их полномочия. Сделаны выводы о важности осуществления государственного контроля и надзора в отмеченной сфере.

Ключевые слова: здравоохранение, здоровья населения, государственный контроль, государственный надзор, объекты контроля, субъекты надзора.

Spivak Marina. Theoretical legal questions of state control and supervision are in sulphur of defence of health

In the article the outlined essence and value of health protection. Described normatively legal principles of realization of state control and supervision in the field of guard of health. Certainly circle of subjects of realization of state control and supervision in the field of guard of health, their plenary powers are analysed. The done conclusions are about importance of realization of state control and supervision in the noted sphere.

Key words: health protection, health of population, state control, state supervision, control objects, control subjects, subjects of supervision.

На сучасному етапі державний контроль та нагляд у сфері охорони здоров'я наповнюються новим змістом, зумовленим появою нових нормативних актів, що регламентують зазначену сферу. Однак говорити про чіткість та досконалість функціонування системи державного контролю та нагляду в охороні здоров'я ще зарано. Це обумовлено прогалинами у чинному законодавстві, частими змінами його норм, не завжди належною діяльністю працівників контрольно-наглядових органів. Удосконалення правового забезпечення державного контролю та нагляду праводносин у сфері охорони здоров'я в Україні має сприяти подальшому прогресивному розвитку ринкової економіки, поширенню та зміцненню діяльності суб'єктів охорони здоров'я.

Здійснення державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я забезпечується широким колом органів державної влади, оскільки охорона здоров'я явище багатогранне, перетинається з іншими видами правової діяльності й вима-

гає всебічного правового регулювання. Державні органи мають різний правовий статус, діяльність кожного з них охоплює конкретний об'єкт контролю чи нагляду. Саме ці інституції мають суттєвий вплив на функціонування системи контролю та нагляду. Це потребує детального аналізу законодавства, що визначає правовий статус та повноваження контрольно-наглядових органів у сфері охорони здоров'я вироблення засобів подолання існуючих недоліків у їх роботі.

Проблеми державного контролю та нагляду вивчалися ученими в рамках загального дослідження цих інститутів, зокрема вагомими науковими внесками відзначились В.О. Галай, З.С. Гладун, О.М. Голяченко, Т.С. Грузева, Ю.І. Губський, Л.М. Дешко, В.І. Журавель, Д.В. Карамішев, О.Ю. Кашинцева, С.О. Козуліна, Л.В. Красицька, Ю.І. Кундієв, В.М. Лехан, П.С. Лівак, У.Б. Лущик, В.Ф. Москаленко, О.С. Мусій, В.М. Пономаренко, Я.Ф. Радиш, О.Г. Рогова, В.М. Рудий, А.М. Савицька, В.Г.Сердюк, І.М. Солоненко, Р.О. Стефанчук, С.Г. Стеценко, І.Я. Сенюта та ін.

Важливість контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я, нерозробленість теоретичних засад цієї діяльності, недосконалість правового регулювання у цій сфері обумовили актуальність дослідження питань державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я: їх теоретико-правових основ, організаційно-правового механізму цих правовідносин.

Сучасна наука свідчить, що здоров'я людини є складним феноменом глобального значення який має розглядатися як філософська, соціальна, економічна, біологічна, медична, правова категорії. Взагалі «здоров'я» – це природний стан організму, який характеризується його рівновагою з навколишнім середовищем і відсутністю будь-яких хворобливих змін. Здоров'я людини – природний стан організму, що характеризується його повною врівноваженістю з біосферою і відсутністю будь-яких виражених хворобливих змін. Здоров'я населення – стан населення, який характеризується комплексом медико-демографічних показників (народжуваність, смертність, смертність немовлят, рівень фізичного розвитку, захворюваність, середня очікувана тривалість життя)¹.

У законодавстві України охорона здоров'я визначена як – система заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками 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. Охорона здоров'я є одним із пріоритетних напрямків державної діяльності².

Здоров'я населення – показник добробуту держави, тому його збереження є завданням державного рівня. Оскільки доведено, що приблизно 50 % здоров'я людини визначає спосіб життя, то політика формування здорового способу життя є соціальною політикою за своїм змістом і вона повинна узгоджуватися із сучасними загальнозначимими поглядами і вимогами світової спільноти щодо формування здорового способу життя. Такі положення викладені в Оттавській Хартії і розглянуті в Аделаїдських рекомендаціях³.

У юридичній літературі характеризуючи контроль В. Авер'янов розглядає його як один із принципів діяльності органів держави або відносить до методів управління, вбачаючи в контролі певний спосіб діяльності і можливість впливу за його допомогою на поведінку відповідного об'єкта. О. Андрійко стверджує, що

контроль є функцією управління, для якої характерна система нагляду та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, коригування допущених відхилень. І. Стефанюк вважає, що контроль є перевіркою дотримання та виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень. Як стверджують Ю. Битяк, В. Богущький, В. Парашук, контроль можна характеризувати як складову, (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни та правопорядку й полягає у втручанні контрольних органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів⁴.

Характеризуючи сутність нагляду, професор В. І. Прокопенко свого часу характеризував його як правову форму виконання захисної функції з додержанням законності у трудових правовідносинах. Водночас, В. М. Гарашук звертає увагу на те, що нагляд – це юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності і дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної або фізичної (у тому числі посадової) особи. Подібне визначення дається також А. М. Слюсарем⁵.

Непоодинокими є випадки збігу значень термінів «державний нагляд» і «державний контроль» не тільки в науковій літературі але і у законодавстві. Наприклад, Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23.12.1997 року дає визначення як державного контролю – «діяльність державних органів виконавчої влади, що здійснюється протягом усього процесу виробництва та/або обігу об'єктів санітарних заходів з метою забезпечення дотримання відповідних санітарних заходів і технічних регламентів особами, які здійснюють виробництво та/або обіг таких об'єктів», так і державного нагляду – «діяльність органів виконавчої влади, що здійснюється періодично з метою забезпечення дотримання відповідних санітарних заходів і технічних регламентів особами, які здійснюють виробництво та/або обіг об'єктів санітарних заходів і технічних регламентів»⁶.

В іншому нормативно-правовому акті державний нагляд (контроль) – розглядається, як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища⁷. Також, у ст. 1 Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 02.12.2010 року терміни «контроль» і «нагляд» подаються у таких термінологічних сполученнях: «державний контроль продукції», «орган державного ринкового нагляду», «державний ринковий нагляд»⁸.

Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя на-

селення, нормативів професійної діяльності в галузі охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій⁹.

У літературі виділяють три ключові об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я: санітарно-епідемічне благополуччя населення; обіг наркотиків; обіг лікарських засобів¹⁰. Розглянемо їх детальніше відповідно до останніх змін у законодавстві України.

Поняття та основні завдання державного санітарно-епідеміологічного нагляду закріплені у ст. 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 року. Державний санітарно-епідеміологічний нагляд – це діяльність органів державної санітарно-епідеміологічної служби по контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників.

Основними завданнями цієї діяльності є:

- нагляд за організацією і проведенням органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами санітарних і протиепідемічних заходів;

- нагляд за реалізацією державної політики з питань профілактики захворювань населення, участь у розробці та контроль за виконанням програм, що стосуються запобігання шкідливому впливу факторів навколишнього середовища на здоров'я населення;

- нагляд за дотриманням санітарного законодавства;

- проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, гігієнічної регламентації небезпечних факторів і видача дозволів на їх використання.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється відповідно до Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, що затверджується Кабінетом Міністрів України вибірковими перевітками дотримання санітарного законодавства за планами органів державної санітарно-епідеміологічної служби, а також позапланово залежно від санітарної, епідемічної ситуації та за заявами громадян.

Результати перевірки оформлюються актом, форма і порядок складання якого визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я¹¹.

Контроль за обігом наркотиків є важливим напрямом діяльності держави у сфері охорони здоров'я. На боротьбу з наркоманією спрямовують свою діяльність правоохоронні органи, громадські організації, медичні установи. Державна служба України з контролю за наркотиками є правонаступником Державного комітету України з питань контролю за наркотиками та Державної служби України з лікарських препаратів і контролю за наркотиками в частині обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я та виробництві лікарських засобів та ліцензування господарської діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я та виробництві лікарських засобів. Основними завданнями Державної служби України з контролю за наркотиками України є:

- формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень;

– здійснення державного регулювання та контролю за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та заходів з протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень;

– координація діяльності органів виконавчої влади у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень;

– забезпечення відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, взаємодії та інформаційного обміну з міжнародними організаціями і компетентними органами іноземних держав у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та протидії їх незаконному обігу, а також представлення інтересів України у зазначеній сфері в міжнародних організаціях¹².

Контроль за обігом лікарських засобів є важливою ланкою державного регулювання у сфері охорони здоров'я, оскільки значна частина лік випускаються з порушенням діючих норм, є підробками, або такими, ефективність яких не відповідає заявленим виробниками показникам. Керуючись тим, що практична більшість пацієнтів для лікування використовують лікарські засоби, контроль за їх обігом має бути поставлений на належному рівні. З цією метою діє Державна служба України з лікарських засобів. Держлікслужба України входить до системи органів виконавчої влади у галузі охорони здоров'я та утворюється для забезпечення реалізації державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, у тому числі медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки і виробів медичного призначення, що перебувають в обігу та/або застосовуються у сфері охорони здоров'я, дозволені до реалізації в аптечних закладах і їх структурних підрозділах, а також ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами. Основними завданнями Держлікслужби України є:

– внесення пропозицій щодо формування державної політики у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, медичних виробів, а також ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами;

– реалізація державної політики у сфері державного контролю якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів;

– ліцензування господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, імпорту лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами¹³.

На нашу думку, поряд з трьома вище зазначеними об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я, слід виділити і четвертий, який, доцільно пов'язати з протидією ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

Державна служба України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра охорони здоров'я України. Держслужба України соцзахворювань входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань. Основними завданнями Держслужби України соцзахворювань є:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань;
- реалізація державної політики у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань.

Держслужба України соцзахворювань відповідно до покладених на неї завдань: узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів; здійснює державний нагляд та контроль за додержанням законодавства у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань; здійснює контроль за діяльністю акредитованих спеціальних лабораторій; здійснює контроль за якістю крові та її компонентів; виконує у межах повноважень функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління Держслужби України соцзахворювань; здійснює інші повноваження на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України¹⁴.

Виходячи із зазначеного, можна зробити висновок, що 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 контрольно-наглядовій діяльності у сфері охорони здоров'я повинна приділятися належна увага. Державний контроль та нагляд – це правова діяльність уповноважених державою органів, яка представляє собою систему заходів щодо спостереження та перевірки процесу функціонування суб'єктів охорони здоров'я при здійсненні ними діяльності з метою встановлення достовірності та законності цих дій, захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також публічних інтересів держави.

1. *Аналіз політики охорони здоров'я:* навч. посіб. – К.: ВПЦ НаУКМА, 2012. – 479 с.
2. *Основи законодавства України про охорону здоров'я.* Верховна Рада України; Закон від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. Поточна редакція – редакція від 02.03. 2014: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
3. *Формування здорового способу життя молоді: проблеми і перспективи.* / О.Яременко, О.Балакірева, О.Вакулєнко та ін. – К.: Український ін-т соціальних досліджень, 2000: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.health.gov.ua/health.nsf/7cd1e76cd2c16dd>
4. *Рожеков Г.С.* Державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я. Державне регулювання процесів економічного і соціального розвитку. Теорія і практика державного управління. – Вип. 3 (26): [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-b>
5. *Правосуб'єктність органів, які здійснюють державний нагляд у сфері праці: науково-правовий аспект* / В. Л. Костюк // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – № 1(5) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/article>
6. *Про безпечність та якість харчових продуктів.* Верховна Рада України; Закон від 23.12.1997 № 771/97-ВР. Поточна редакція – редакція від 11.08.2013: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/771>
7. *Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності* Верховна Рада України; Закон від 05.04.2007 № 877-V. Поточна редакція – редакція від 11.08.2013: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/877-16>
8. *Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції.* Верховна Рада України; Закон від 02.12.2010 № 2735-VI. Поточна редакція – редакція від 11.08.2013: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon4.rada.gov.ua/go/2735
9. *Основи законодавства України про охорону здоров'я.* Вер-

ховна Рада України; Закон від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. Поточна редакція – редакція від 02.03. 2014: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> **10. Рожков Г.С.** Цит. работа; **Стеценко С.Г.** Медичне право України: підручник / Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. / за заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – С. 131-133. **11. Про забезпечення** санітарного та епідемічного благополуччя населення Верховна Рада України; Закон від 24.02.1994 № 4004-ХІІ. Редакція від 06.12.2012: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua> **12. Питання** Державної служби України з контролю за наркотиками. Президент України; Указ, Положення від 13.04.2011 № 457/2011: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/sh> **13. Про затвердження** Положення про Державну службу України з лікарських засобів. Президент України; Указ, Положення від 08.04.2011 № 440/2011 Поточна редакція від 28.02.2013 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/440/2011> **14. Питання** Державної служби України з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних [...]. Президент України; Указ, Положення від 08.04.2011 № 441/2011 Поточна редакція від 14.02.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/441/2011#n8>

УДК 342.95

С. М. ЛЕВЧУК

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ОРГАНІВ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ У ПОДАТКОВІЙ СФЕРІ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Аналізуються сучасні підходи до розуміння категорії «адміністративна послуга», її ознак. Акцентовується увага на тому, що в поняття адміністративної послуги повинно бути включено як власне обслуговування платника податків, так і результат такого обслуговування – правову форму управління. Доводиться недоцільність розгляду в якості адміністративних послуг органів доходів і зборів у податковій сфері таких видів діяльності, як: бюджетне відшкодування податку на додану вартість та надання податкових соціальних пільг з податку на доходи фізичних осіб. Сформульовано поняття «адміністративна послуга органів доходів і зборів».

Левчук С.Н. Административные услуги органов доходов и сборов в налоговой сфере: понятие и признаки

Анализируются современные подходы к пониманию категории «административная услуга», ее признаков. Акцентируется внимание на том, что в понятие административной услуги должно быть включено как собственно обслуживание налогоплательщика, так и результат такого обслуживания – правовой акт управления. Доказано нецелесообразность рассмотрения в качестве административных услуг органов доходов и сборов в налоговой деятельности по: бюджетному возмещению налога на добавленную стоимость и предоставление налоговой социальной льготы по налогу на прибыль физических лиц. Сформулировано понятие «административная услуга органов доходов и сборов».

Levchuk Sergei. Administrative services in activity of the bodies of revenues and taxes in the tax area: the concept and characters

© ЛЕВЧУК Сергій Миколайович – аспірант Національного університету державної податкової служби України