



**Андрій Миронов,**

аспірант кафедри

галузевих юридичних дисциплін

Національного педагогічного університету

імені М. П. Драгоманова

УДК 342.924: 61

## **Система охорони здоров'я України як об'єкт державного контролю**

Стан вітчизняної охорони здоров'я продовжує залишатись незадовільним. Зазначене було констатовано тривалий період часу назад і, за рідкими виключеннями, продовжує мати місце і наразі. Ураховуючи важливе соціальне значення медицини загалом, стає очевидним, що проблематика надання медичної допомоги, організації системи охорони здоров'я, правового регулювання медичної допомоги є більш ніж актуальними.

Одним із важливих чинників, який, як видається, спричиняє проблеми у стані української охорони здоров'я, є неналежний стан здійснення контролю за різноманітними сторонами такої комплексної діяльності, якою є медицина. Сприймаючи контроль як організаційно-правове явище, котре у підсумку спрямоване на покращення стану справ (на засадах якісного аналізу поточного стану), можна констатувати, що недоліки самої контрольної діяльності впливають на недоліки об'єкту контролю, яким є сфера медицини.

Факторами, які з нашої точки зору свідчать про актуальність дослідження державного контролю у сфері

охорони здоров'я як об'єкта адміністративно-правової науки і, своєю чергою, систему охорони здоров'я України як об'єкт державного контролю, можуть вважатись наступні:

-по-перше, вкрай незадовільні показники співвідношення народжуваності та смертності. В Україні уже далеко не перший рік спостерігається негативна тенденція щодо від'ємного показника чисельності населення. Не беручи до уваги міграційні показники та інші чинники, які спричиняють зміни у чисельності населення, констатуємо одну фактично небезпечну тенденцію: кількість осіб, які народжуються в Україні, є меншою, ніж кількість осіб, що помирають. Такого роду природна депопуляція повинна сприйматись як загроза національній безпеці;

- по-друге, медична реформа, яка наразі активно впроваджується в Україні, тією чи іншою мірою торкається всіх членів суспільства. Очевидним є значний ступінь соціальної напруги, який супроводжує вищезазначену реформу. Система контролю за проведенням новацій також не є ефективною. Значною мірою певні

організаційно-правові кроки перебувають поза контролем як громадськості, так і держави (як би це не виглядало парадоксально);

- по-третє, наразі триває формування нових поглядів на сутність та призначення державного контролю. Відтак недостатньо опрацьованими представниками правової науки є питання функцій, принципів, видів та характеристик державного контролю у сфері охорони здоров'я. Багато з яких напрямів державного контролю були видозмінені, деякі припинили своє застосування чи існування узагалі;

- по-четверте, досить активно останнім часом заявляє про себе громадськість як елемент загальної системи контролю за медичною сферою. Виходячи із цього, постає питання доцільності аналізу державного та громадського контролю у сфері охорони здоров'я через демонстрацію: спільних рис, відмінностей та пріоритетів в сучасній Україні;

- по-п'яте, чітке усвідомлення того, що державний контроль повинен сприйматись як засіб забезпечення та підвищення якості медичної допомоги. А останнє, без всякого перебільшення, є основною метою правового регулювання та державного впливу: медична допомога повинна бути не лише доступною, але і якісною.

Я. Г. Літінська справедливо стверджує, що «важливою функцією будь-якої держави, а особливо тієї, яка проголошує себе як соціальна, є охорона здоров'я кожної людини незалежно від її матеріального становища та соціальної ролі яку вона (людина) відіграє. У відповідності із преамбулою Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я, членом якої є і наша держава, уряди несуть відповідальність за здоров'я своїх народів і ця відповідальність потребує прийняття відповідних мір. Сьогодні проблеми захисту прав пацієнтів є не поодинокими та актуальні по всьому світу. Проте, той стан системи охорони здоров'я, який зараз склався в Україні, є одним із чільних

питань національної безпеки, що підлягають негайному (проте продуманому) вирішенню [1, с. 149]. Додам ще: як видається, відповідальність уряду (нам вбачається за доцільне оперувати більш широкою категорією – відповідальність держави) повинна включати також і запровадження дієвих та зрозумілих механізмів контролю у сфері медичної діяльності.

Що ж необхідно розуміти під охороною здоров'я, стан якої переважною більшістю фахівців розглядається як незадовільний? Базовий документ, який є основою медичного законодавства України, - Основи законодавства про охорону здоров'я містить твердження, відповідно до якого охорона здоров'я – це система заходів, що здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, фізичними особами - підприємцями, які зареєстровані в установленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, медичними та фармацевтичними працівниками, громадськими об'єднаннями 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 [2]. Здавалося б, ураховано багато складових охорони здоров'я (суб'єкти публічної адміністрації, заклади охорони здоров'я, медичні та фармацевтичні працівники тощо), виокремлено мету (якою справедливо є збереження і відновлення здоров'я, збільшення тривалості життя людини), - проте чи достатньо це для того, щоб вважати такого роду визначення ідеальним? Звичайно ні. Проте воно може використовуватись для потреб чинного медичного законодавства, на його основі можна планувати визначення інших медичних термінів, які є важливими не тільки

для медичної, але і для юридичної науки і практики.

В чому полягає важливість контролю загалом і державного зокрема у сфері охорони здоров'я? Передовсім традиційно контроль (поряд із наглядом та зверненнями громадян) є способом забезпечення законності та дисципліни. Ми поділяємо точку зору С. Г. Стеценка, що законність і дисципліна є необхідними умовами існування демократичної держави. Особливої ролі їх додержання набуває у сфері державного управління. Значимість належної уваги до забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного управління полягає ось у чому [3, с. 193-194]:

1. Необхідність забезпечення належних умов публічного управління в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах суспільного життя.

2. Правозастосовна діяльність суб'єктів публічного управління повинна базуватися на дотриманні законності й дисципліни.

3. Правотворча діяльність суб'єктів публічного управління не може суперечити положенням Конституції України і тих законів, які уже діють.

4. Необхідність сприяння реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян з боку органів публічного управління.

5. Правомірне застосування засобів державного примусу з боку компетентних державних органів.

Своєю чергою, Ю. І. Мігачов та співавтори зазначають, що законність є одним з найважливіших принципів державного управління. Її можна визначити як точне і однакове порозуміння та виконання Конституції, законодавчих та інших нормативних актів усіма органами виконавчої влади та посадовими особами, а також громадянами, до яких спрямовані вимоги суб'єктів управління. Принцип законності закріплений в Основному законі держави, згідно з яким органи державної влади, органи місцевого самоврядування, посадові

особи, громадяни та їх об'єднання зобов'язані дотримуватися Конституції та законів. Можна виділити наступні способи забезпечення законності: контроль; нагляд [4, с. 282]. Як бачимо, вказані автори ігнорують віднесення звернень громадян як один із варіантів (способів) забезпечення законності і дисципліни. Нам видається це неправильним, оскільки традиційне уявлення про звернення громадян (попри очевидні новації стосовно взаємовідносин влади та пересічного громадянина) не втратило своє актуальності і нині. Це важливий фактор сприйняття законності і дисципліни, важливий фактор загалом можливого контролю суспільства за діями органів публічної адміністрації та посадових осіб.

Достойний варіант узагальнення вітчизняного адміністративно-правового матеріалу – Словник термінів (2014 р.) містить визначення, відповідно до якого контроль – основний спосіб забезпечення законності та дисципліни в державі й водночас найважливіша функція держави. Без організації та здійснення контролю ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур, оскільки будь-яке рішення у системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу. Контроль є фактором, який дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян взагалі [5, с. 181-182]. У цілому підтримуючи такого роду новації, все ж таки варто критично віднестись до того, що контроль має сприйматись як найважливіша функція держави. Попри свою значимість, контроль не повинен ідеалізуватись. Він все ж таки є допоміжним явищем. Важливим, проте допоміжним. У сфері охорони здоров'я громадян в тому ж числі.

Велика українська юридична енциклопедія у своєму томі «Загальна теорія права» містить визначення: контроль – це форма діяльності,

спрямована на перевірку правильності, виявлення, запобігання і подальше усунення порушень з метою оптимізації функціонування тієї чи іншої системи. Теорія демократії традиційно ставить у центр уваги джерело влади, виходячи з того, що влада є демократичною, якщо вона має своїм джерелом загальне волевиявлення. Утім одним із питань, спільних для всіх форм організації влади, для всіх політичних систем, що існували в минулому, і тих, що існують зараз, є питання щодо контролю над владою (Д. Валадес). Контроль є конститутивним елементом управління, яке, у свою чергу, є вищою формою свідомого регулювання процесів функціонування й розвитку будь-якої системи - біологічної, технічної чи соціальної, забезпечує її збереження і розвиток, упорядкування структури, взаємодію системи з навколишнім середовищем, а також досягнення мети її подальшого розвитку. Контроль спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, корегуючи поведінку підконтрольного об'єкта (В. Горшеньов) [6, с. 244].

Загальними ознаками способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні О. М. Музичук пропонує вважати наступні:

1. Вони є невід'ємною складовою гарантій забезпечення законності в державному управлінні.

2. Застосовуються з метою виконання покладених на того чи того суб'єкта державного управління завдань і функцій, реалізації наданих йому повноважень, мають зовнішню форму вираження, а їх застосування втілюється в окремі засоби і методи діяльності органів виконавчої влади.

3. Реалізуються (застосовуються) відповідними державними, міжнародними, самоврядними чи громадськими органами (організаціями), посадовими особами, членами громадських організацій або в індивідуальному порядку.

4. Вид способу забезпечення дисципліни та законності в державному

управлінні, умови та підстави його застосування залежать від правового статусу органу (організації) чи особи, що його реалізує, тобто від наданої йому компетенції.

Метою застосування будь-якого зі способів забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні є встановлення фактичного стану дотримання вимог чинного законодавства та відповідне реагування на нього [7, с. 59].

Контрольна діяльність включає низку послідовних дій, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. В свою чергу вони самі наповнюються конкретними стадіями-діями.

На підготовчій стадії: 1) обирається об'єкт контролю (кого перевірятимуть); 2) визначається предмет контролю (що саме слід перевірити); 3) встановлюються засоби здійснення контролю (ревізія, аудит, витребування звітів та ін.); 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення.

На центральній (аналітичній) стадії збирається та обробляється інформація. Зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки інформація, одержана від керівництва такого об'єкта та з інших джерел, часто не збігається.

До підсумкової стадії належать такі дії: 1) прийняття рішення за результатами контролю; 2) доведення його до адресата (а в необхідних випадках і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю); 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю [8, с. 464].

За часом проведення контроль за суб'єктами публічної адміністрації поділяється, за думкою Т. О. Коломоець, на:

— попередній — запобіжний, профілактичний, здійснюється виявлення та попередження можливих негативних явищ при здійсненні контрольних дій чи прийнятті адміністративних рішень. Окрім того, він зорієнтований на виявлення обґрунтованих підстав для вчинення зазначених дій чи прийняття відповідних рішень. Він фактично має на меті не допустити прийняття незаконних та недоцільних рішень органів публічної адміністрації;

— поточний (оперативний) — здійснюється у процесі виконання органами публічної адміністрації своїх повноважень щодо пости них завдань і функцій. Він здійснюється впродовж усього періоду такого виконання й дозволяє виявити відповідність (або невідповідність) фактичної діяльності суб'єкта публічної адміністрації раніше визначеним завданням;

— наступний (підсумковий) — зорієнтований на результат дії суб'єкта публічної адміністрації, його оцінку та вироблення стратегії на майбутнє. Вій позбавлений елементів впливу на сам процес виконання (рішень), оскільки сконцентрований вже на досягнутому результаті, на встановленні на його відповідності раніше поставленим завданням, однак може мати певний вплив на перспективну діяльність суб'єкта публічної адміністрації [9, с. 340].

Варто вказати, що такого роду напрацювання щодо державного контролю можуть і повинні бути застосовані стосовно системи охорони здоров'я. До особливостей охорони здоров'я як об'єкта адміністративно-правової регламентації та як об'єкта державного контролю можуть бути віднесені:

- висока соціальна значущість;
- дотичність медичної допомоги до всіх членів суспільства у той чи інший період їхнього життя;
- комплексність;
- наявність державних, комунальних, приватних та відомчих закладів охорони здоров'я;

- поступове переміщення акцентів з всеосяжності медичної допомоги на безоплатних засадах до чіткого переліку послуг, які гарантовано надаються особі на безоплатній основі;

- санітарно-епідемічний напрям, контроль за обігом наркотиків, лікарські засоби та контроль за їх виробництвом, якістю, клінічними випробуваннями тощо, - далеко не повний перелік потенційно можливих видів контролю у сфері охорони здоров'я громадян;

- внутрішній та зовнішній аспекти спрямованості контролю в сфері медичної діяльності, які мають різні прояви та акцентуацію.

Стаття 22 Основ законодавства України про охорону здоров'я, яка має назву «Державний контроль і нагляд в сфері охорони здоров'я», свідчить, що 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 населення, нормативів професійної діяльності в сфері охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій [2].

Різноманітний 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 контроль-наглядовій діяльності у сфері охорони здоров'я повинна приділятися належна увага. Доцільно виділити три ключових об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я:

- 1) санітарно-епідемічне благополуччя населення;
- 2) обіг наркотиків;
- 3) обіг лікарських засобів [10, с. 246].

Медицина діяльність із виключно соціальної категорії все активніше перетворюється у підприємницьку, господарську. Відтак видозмінюються аспекти правового забезпечення. «Питання державного контролю як однієї з функцій господарсько-правового регулювання є важливим елементом захисту прав та законних інтересів споживачів як учасників відносин у сфері господарювання. При цьому у сучасній Україні дуже важливими є елементи дотримання прав й інтересів підконтрольних суб'єктів господарювання. Тобто, головними складовими будь-якої

перевірки є її ефективність та дотримання рівноваги між правами та законними інтересами споживачів і підприємців, що здійснюють відпуск товару, виконують роботи або послуги» [11]. Тим самим з'являються нові, раніше не так часто застосовувані підходи до здійснення контролю держави у сфері господарської діяльності у сфері охорони здоров'я.

Таким чином, система охорони здоров'я України як об'єкт державного контролю має певні особливості, які мають бути враховані при пошуку шляхів покращення державного контролю у вказаній сфері.

#### Список використаних джерел

1. *Літінська Я. Г.* Деякі аспекти впровадження та вдосконалення форм контролю за якістю надання медичної допомоги // *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис. Розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення): Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (17-18 квітня 2008 р. м.Львів) / – Львів: Вид-во ЛОБФ „Медицина і право”, 2008. – С. 149-154.*
2. *Основи законодавства України про охорону здоров'я* // *Відомості Верховної Ради України.* – 1993. - № 4. - ст.19
3. *Стеценко С. Г.* Адміністративне право України: навч. посіб. / С. Г. Стеценко. - Вид. 3-тє, перероб. та доп. - К.: Атіка, 2011. – 624 с.
4. *Мигачев Ю. И.* Административное право Российской Федерации: учебник для академического бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; [Под ред. Л.Л. Попова]. – 4-е издание, перераб. и доп. – М.: Издательство «Юрайт», 2015. – 519 с.
5. *Адміністративне право України: словник термінів* / За заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т». – К.: Ін Юре, 2014. – 520 с.
6. *Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т.* – Х.: Право, 2016 – Т. 3: Загальна теорія права / Редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. – 2017. –952 с.
7. *Музичук О. М.* Способи забезпечення дисципліни та законності в державному управлінні / О. М. Музичук // *Публічне право.* – 2011. - № 4. – С. 57-62
8. *Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.]* / за заг. ред.. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х.: Золота миля, 2011. – 584 с.
9. *Коломоєць Т. О.* Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т. О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
10. *Медичне право України: Підручник* / За заг. ред. С.Г.Стеценка. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. – 507 с.
11. *Кісельова О.* Державний контроль. Юридичний погляд // *Аптека.* 2008. 11 августа

**Миронов А. Г. Система охорони здоров'я України як об'єкт державного контролю**

Статтю присвячено проблематиці державного контролю стосовно сфери охорони здоров'я. Акцентовано увагу на питаннях визначення та характерних ознак такого виду контролю. Наведені фактори, які свідчать про важливість належного здійснення державного контролю у сфері медичної діяльності.

**Ключові слова:** охорона здоров'я, державний контроль, медична діяльність, медичне право.

**Миронов А. Г. Система здравоохранения Украины как объект государственного контроля**

Статья посвящена проблематике государственного контроля в отношении сферы здравоохранения. Акцентируется внимание на вопросах определения и характерных признаков такого вида контроля. Приведены факторы, свидетельствующие о важности надлежащего осуществления государственного контроля в сфере медицинской деятельности.

**Ключевые слова:** здравоохранение, государственный контроль, медицинская деятельность, медицинское право.

**Mironov A. Ukraine's health care system as an object of state control**

The article is devoted to the problems of state control in the sphere of health care. Attention is focused on the definition and characteristics of this type of control. The factors testifying to the importance of proper implementation of the state control in the sphere of medical activity are given.

**Key words:** health care, state control, medical activity, medical law.