

УДК 614.2

ДЕРЖАВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПОСТАНОВКА ПИТАННЯ

Ганна САРИБАСВА,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АНОТАЦІЯ

Наразі в Україні державно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я та державне управління у цій сфері є подібними, але все ж таки різними поняттями. Однією з функцій державного управління є нормотворча. Але, оскільки поняття «державне управління» традиційно застосовується у вузькому розумінні та передбачає відповідну діяльність органів виконавчої влади, воно не «поглинає» державно-правове регулювання, і сфера охорони здоров'я не є винятком. Адже державно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я в Україні поряд із органами виконавчої влади здійснює і Президент, і Верховна Рада України. У статті обґрунтована недоцільність віднесення до суб'єктів державно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: охорона здоров'я, система охорони здоров'я, реформа системи охорони здоров'я, державна політика у сфері охорони здоров'я, державне регулювання.

STATE REGULATION OF THE HEALTH PROTECTION: BASICS OF THE PROBLEM

Hanna SARYBAIEVA,
Candidate of Law Sciences, Associated Professor,
Associated Professor at the Department of Administrative and Financial Law of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

Now in Ukraine, state regulation in the field of health care and public administration in this sphere are similar, but nonetheless different concepts. One of the functions of public administration is norms-setting. Alone, as the notion of "public administration" is traditionally used in the narrow sense and involves the relevant activities of executive bodies, it does not "dampen" state-legal regulation, and the sphere of health care is not a laudable one. After all, state regulation in the field of health protection in Ukraine, along with executive power bodies, is carried out both by the President and the Verkhovna Rada of Ukraine. The article substantiates the inappropriateness of relocating to the subjects of state regulation in the sphere of health care the local self-government bodies.

Key words: health protection, health protection system, health care reform, public health policy, state regulation.

REZUMAT

În Ucraina, reglementarea de stat a asistenței medicale și a administrației publice în acest domeniu este similară, dar încă concepte diferite. Una dintre funcțiile administrației publice este stabilirea standardelor. Dar, așa cum conceptul de „guvernare” este utilizat în mod tradițional în sens restrâns și oferă agențiile executive de ramură corespunzătoare, nu „absoarbe” statul-reglementare și de sănătate nu este o excepție. La urma urmei, public-reglementarea asistenței medicale în Ucraina, împreună cu autoritatea executivă realizează Președintelui și Parlamentului Ucrainei.

Cuvinte cheie: sănătate, sistemul de sănătate, reforma sistemului de sănătate, politica de sănătate publică, reglementarea statului.

Постановка проблеми. Державно-правове регулювання є юридичним впливом на суспільні відносини. Наразі державно-правове регулювання в Україні здійснюється з урахуванням того, що важливою умовою європейської інтеграції України є відмова від радянських підходів та стандартів у сфері державно-правового регулювання суспільних відносин та перехід до підходів та стандартів, що застосовуються у Європейському Союзі (далі – ЄС). Це є особливо справедливим, коли йдеться про сферу охорони здоров'я – навряд чи новим членом ЄС зможе стати країна, у якій незадовільний стан громадського здоров'я. Інтеграція її до єдиного простору для пересування людей, єдиного простору для пересування товарів тощо становитиме загрозу національній безпеці інших держав-членів ЄС.

Актуальність теми дослідження. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і

їхніми державами-членами з іншої сторони, ратифікована у 2014 р., відводить чільне місце питанням охорони здоров'я. Саме тому першим етапом свого виконання Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС передбачає, з-поміж іншого, адаптацію національного законодавства у сфері охорони здоров'я людей.

Стан дослідження. В Україні питання державно-правового регулювання сфери охорони здоров'я ґрунтовно досліджував З.С. Гладун, однак більшість його праць із цього питання були опубліковані до 2010 р. Таким чином, висновки та пропозиції вченого можуть бути взяті за основу з урахуванням сучасних суспільно-політичних змін.

Метою та завданням статті є відмежування державно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я від державного управління у цій сфері та визначення суб'єктів цього регулювання.

Виклад основного матеріалу. З.С. Гладун розмежує державне управління і державне регулювання стосовно досліджуваної сфери¹. Він цілком слушно зауважує, що «державне управління і державне регулювання – два окремі види державно-владної діяльності. Державне управління передбачає пряий управлінський вплив на об'єкти управління з використанням адміністративно-владних повноважень та методів, що відзначаються директивними вказівками, обов'язковими для виконання. Державне регулювання передбачає лише встановлення певних обмежень, меж діяльності об'єктів, у яких вони можуть вільно функціонувати. Воно спрямоване не тільки на об'єкт управління як такий, а й на середовище його існування, тим самим відрізняючись від державного управління широтою владного впливу» [1, с. 73]. Слід погодитися з цим висновком.

Зв'язок між державним управлінням та державним регулюванням влучно охарактеризував і Г.В. Атаманчук. Він зауважив, що «мета та функції державного управління взаємозумовлені. Якщо перші мають давати відповідь на питання «що робити?», то другі – на питання «як робити?»» [2, с. 55], а також сформулював, що «за характером та послідовністю дій до загальних функцій управління доцільно віднести такі: організацію, планування, регулювання, кадрове забезпечення, контроль» [2, с. 60].

З цим погоджується і З.С. Гладун, який продовжує: «у сфері охорони здоров'я населення державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку здійснення медичної діяльності, зокрема надання медичної допомоги, відповідальності за дотримання цих правил, включає вплив держави та її органів на діяльність органів і закладів охорони здоров'я. Воно повинно базуватися на легітимно визначеній стратегії суспільного розвитку, державних медичних програмах, медичних стандартах та механізмі обов'язкового їх виконання, державному контролі та адміністративно-правовому примусі» [1, с. 73]. Цьому твердженню З.С. Гладуна бракує точності.

У першому реченні він пише, що «державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку здійснення медичної діяльності, зокрема надання медичної допомоги, відповідальності за дотримання цих правил, включає вплив держави та її органів на діяльність органів і закладів охорони здоров'я». Таким чином, перша частина речення охоплює лише медичну діяльність. Так само і друге речення охоплює лише медичну діяльність. Слід зазначити, що охорона здоров'я передбачає здійснення медичної діяльності (зокрема надання медичної допомоги), однак не зводиться лише до неї. Друга частина першого речення є більш коректною з урахуванням того, що у ній вже згадуються не лише медичні заклади, а й «органи і заклади охорони здоров'я» (хоча З.С. Гладун і не наводить відповідний перелік). Очевидно, це є невдалим формулюванням думки, тому що вже на наступній сторінці вчений пише: «у сфері охорони здоров'я державно-правове регулювання спрямоване на створення сприятливих організаційних і фінансових умов діяльності закладів охорони здоров'я. Його висхідною позицією є визнання основних ланок системи – медичних і фармацевтичних закладів» [1, с. 74]. А це є цілком правильним.

У розглянутому твердженні З.С. Гладун зробив акцент на охороні здоров'я у здійсненні державно-правового регулювання. Змістивши акцент на державно-правове регулювання у цілому, вчений резюмує: «оскільки

державне регулювання суспільних відносин здійснюється, переважно, через прийняття відповідних актів законодавства, то, на нашу думку, є підстави іменувати його державно-правовим регулюванням» [1, с. 73]. Здебільшого і ця ідея заслуговує на підтримку, однак потребує конкретизації. Варто зауважити, що найбільш активна роль у прийнятті «відповідних актів законодавства» належить органам виконавчої влади, у випадку зі сферою охорони здоров'я – Міністерству охорони здоров'я України.

Недоліком є те, що це твердження поки що не знайшло відображення у чинному національному законодавстві про охорону здоров'я. Наприклад, ст. 4 Закону України від 04 квітня 1996 р. «Про лікарські засоби» має назву «Державне управління у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів» та складається з трьох частин. Ч. 1 встановлює, що «Верховна Рада України визначає державну політику і здійснює законодавче регулювання відносин у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів» [3]. Але наступні частини містять зовсім інші акценти: у них йдеться про те, що Кабінет Міністрів України (ч. 2) та інші центральні органи виконавчої влади (ч. 3) здійснюють державне управління з відповідних питань. У цьому немає помилки, але навряд чи доцільно акцентувати увагу на тому, що лише Парламент України, як орган законодавчої гілки влади, здійснює державно-правове регулювання відповідних питань, та не підкреслювати важливість нормотворчості органів виконавчої влади. Адже, як відомо, «акти органів виконавчої влади є юридичною формою управлінських рішень, забезпечуючи здійснення державного управління» [4, с. 97]. Варто навести і слова В.Б. Авер'янова, який зазначав, що «у процесі реалізації виконавчої влади відбувається практичне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку» [5, с. 30], і О.С. Автономова, який відносить до числа функцій, що здійснюються органами виконавчої влади, нормотворчу функцію та підкреслює, що «основоположний фактор впливу на правове регулювання, що здійснюється органами виконавчої влади – дотримання принципу законності, у проведенні якого актам державного управління належить важлива роль» [4, с. 198, 102]. В.П. Уманська іменує аналогічну за змістом функцію «правоустановчою чи правотворчою» [6, с. 20–21].

Отже, попри важливе значення, яке мають нормативно-правові акти Парламенту та Глави держави (див. [7, с. 163]) у здійсненні державно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, найбільшу питому вагу з погляду кількості мають нормативно-правові акти органів виконавчої влади.

З.С. Гладун пропонує усіх суб'єктів, що здійснюють державно-правове регулювання у досліджуваній сфері, «розділити на 4 групи:

- вищі органи державної влади;
- органи виконавчої влади загальної компетенції;
- органи виконавчої влади спеціальної (галузевої) компетенції;
- органи місцевого самоврядування» [1, с. 76].

По-перше, не дуже зрозуміло, що мається на увазі під «вищими органами державної влади». За часів СРСР таке словосполучення могло б стати у нагоді, але з проголошенням незалежності України та з впровадженням на конституційному рівні принципу розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову навряд чи можна визнати той чи інший орган державної влади

¹ З.С. Гладун застосовує поняття «державне регулювання» та «державно-правове регулювання» як синоніми.

«найвищим» у цілому. Уряд є найвищим органом у системі органів виконавчої влади, Верховний Суд є найвищим органом у системі судів загальної юрисдикції тощо.

По-друге, навряд чи доцільно в межах цієї класифікації відводити одразу дві класифікаційні групи органам виконавчої влади. Можливо, було б доцільно зазначити в межах однієї класифікаційної групи про органи виконавчої влади, а потім деталізувати її окремо. Так, В.В. Воробйов запропонував «усі органи виконавчої влади, що здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я, поділити на дві групи:

- органи виконавчої влади загальної компетенції;
- органи виконавчої влади спеціальної (галузевої) компетенції» [8, с. 121].

З цим узагальненням слід погодитися, але не з тим, як саме ілюструє його автор. Так, В.В. Воробйов стверджує, що «до першої групи належать Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні й районні державні адміністрації, міські державні адміністрації в містах Києві та Севастополі. Метою діяльності системи органів виконавчої влади загальної компетенції є забезпечення здійснення в країні належного адміністративно-правового регулювання в усіх сферах, галузях і комплексах, тобто забезпечення керованості суспільним і державним життям у країні. До другої групи належать Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, управління охорони здоров'я обласних державних адміністрацій і головні лікарі районів» [8, с. 121]. Навряд чи можна віднести головного лікаря району до органів виконавчої влади. В усьому іншому ця пропозиція В.В. Воробйова може бути застосована у дослідженні законодавства про державне регулювання у сфері охорони здоров'я.

Варто зауважити, що підхід В.В. Воробйова щодо віднесення головних лікарів районів до тих, хто здійснює державне управління у сфері охорони здоров'я, може бути пов'язано з тим, що цей дослідник є прихильником застосування понять «державно-правове регулювання», «державне управління» та «виконавча влада» як синонімів, що наразі навряд чи відповідає рівню розвитку науки публічного права. Про розмежування понять «державно-правове регулювання» і «державне управління» вже згадувалося. Розглядаючи поняття «державне управління» та «виконавча влада», слід взяти до уваги, що «поняття «державне управління» є ширшим, ніж поняття «виконавча влада». Остання у певному сенсі є похідною від державного управління. Вона покликана визначити обсяг і характер державно-владних повноважень, що реалізуються в процесі державно-управлінської діяльності. З іншого боку, державне управління – це і є той вид діяльності, який спрямований на практичну реалізацію виконавчої влади. Виконавча влада по суті становить зміст діяльності з державного управління, висловлюючи насамперед її функціональну (виконавчу) спрямованість. Відповідно всі суб'єкти виконавчої влади одночасно є ланками системи державного управління. Однак не всі такого роду ланки можуть бути суб'єктами виконавчої влади в її конституційному сенсі [9, с. 26].

Також варто підкреслити, що В.В. Воробйов вказує на практичне значення відмежування органів виконавчої влади загальної компетенції від органів виконавчої влади спеціальної компетенції, коли йдеться про державне регулювання у сфері охорони здоров'я.

Продовжуючи аналіз чотирьох груп суб'єктів, що здійснюють державно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я в Україні, запропонованих З.С. Гладуном, з метою уточнення суб'єктних меж державного регулювання у сфері охорони здоров'я, важливо підкреслити,

що в Україні публічна влада представлена у вигляді державної влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на значну популярність державницької теорії місцевого самоврядування (найбільш яскраво її сутність та переваги розкрито у працях В.І. Борденюка, див. [10; 11]), вчені дотримуються думки, що Конституція України тяжіє до громадянської, а не до державницької теорії місцевого самоврядування (див. [12, с. 215]).

Громадянська теорія не визнає за органами місцевого самоврядування державної природи та, як наслідок, не відносить їх до органів державної влади. Вони разом з органами державної влади розглядаються як органи публічної влади. А тому нормативно-правові акти місцевих рад, інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування навряд чи можна уважати такими, що є проявом державно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я. У зв'язку з цим навряд чи можна підтримати твердження З.С. Гладуна про те, що державно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я здійснюють, разом з іншими суб'єктами, також і органи місцевого самоврядування [1, с. 75]. Більш точним було б стверджувати, що вони разом з органами державної влади беруть участь у здійсненні публічно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я і самостійно здійснюють муниципально-правове регулювання у цій сфері.

Висновки. Наразі в Україні державно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я та державне управління у цій сфері є подібними, але все ж таки різними поняттями. Однією з функцій державного управління є нормотворча. Але, оскільки поняття «державне управління» традиційно застосовується у вузькому розумінні та передбачає відповідну діяльність органів виконавчої влади, воно не «поглинає» державно-правове регулювання, і сфера охорони здоров'я не є винятком. Адже державно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я в Україні поряд із органами виконавчої влади здійснює і Президент, і Верховна Рада України. У статті обґрунтована недоцільність віднесення до суб'єктів державно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я органів місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Гладун З.С. Концептуальні засади державно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення. Медичне право України: проблеми становлення та розвитку. Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 19–20 квітня 2007 р., м. Львів. Львів, 2007. С. 73–79.
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы: учеб. пособ. М.: Экономика, 2000. 301 с.
3. Закон України від 04 квітня 1996 р. «Про лікарські засоби». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/123/96-вр>.
4. Автономов А.С. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития. М.: Новая правовая культура, 2004. 564 с.
5. Авер'янов В.Б. Організація виконавчої влади: необхідність усунення внутрішніх суперечностей. Право України. 2009. № 5. С. 30–35.
6. Уманская В.П. Правовые акты органов исполнительной власти. Теория и практика: монография. М.: ЮНИТИ, 2013. 335 с.
7. Административное право России. Особенная часть: учебник. М.: Зерцало-М, 2016. 272 с.
8. Воробйов В.В. Адміністративно-правове регулювання сфери охорони здоров'я: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2012. 218 с.
9. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. 697 с.

10. Борденюк В.І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

11. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... док. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». К., 2009. 40 с.

12. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження: дис. ... док. юрид. наук. Одеса, 2009. 595 с.

ДОВІДКА ПРО АВТОРА

Сарибасва Ганна Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sarybaieva Hanna Mykolaivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative and Financial Law of National University “Odessa Law Academy”

