

УДК 342.9

ЛІФІНЦЕВ О.В.

ВИДИ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті окреслено перелік видів контролю у сфері охорони здоров'я. Висвітлено власну позицію щодо вдосконалення складного процесу реалізації компетентними органами державної влади контрольних функцій у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: *контроль, охорона здоров'я, нормативно-правовий акт, функції.*

В статті обозначен перечень видов контроля в сфере здравоохранения. Обозначена собственная позиция относительно совершенствования сложного процесса реализации компетентными органами государственной власти контрольных функций в сфере охраны здоровья.

Ключевые слова: *контроль, здравоохранение, нормативно-правовой акт, функции.*

The article outlines a list of controls in the health sector. Deals with improving his own position difficult process of implementing the competent public authorities control functions in the field of health.

Key words: *control, health care, legal act, function.*

Вступ. Сутність такого політико-територіального утворення, як держава полягає у наявності не лише території, що відокремлена від інших суб'єктів міжнародного права державним кордоном, але й органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які покликані представляти законні права, інтереси та волю народу. При цьому однією з основних цінностей зазначених органів є можливість вирішення завдань як місцевого, так і загальнодержавного значення винятково з урахуванням наділеного спектру повноважень. А тому обґрунтовано виникає питання щодо контролю за законністю та об'єктивністю прийняття офіційними представниками суб'єктів владних повноважень процесуальних рішень у різних сферах суспільного життя.

Проблематика дослідження видів контролю у сфері охорони здоров'я розглядалась у роботах таких вчених, як В.С. Журавський, Л.П. Сушка, О.В. Кондратьєва, Ю.А. Крохіна, О.А. Стародубова, О.М. Козирін, В.М. Платонов, Ю.А. Тихомиров та інші. Незважаючи на велику кількість досліджень, ця проблематика потребує подальшого розгляду.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження переліку видів контролю у сфері охорони здоров'я та висвітлення власної позиції вдосконалення складного процесу реалізації компетентними органами державної влади контрольних функцій у сфері охорони здоров'я.

Результати дослідження. Сектор охорони здоров'я, який характеризується наявністю розгалуженої системи суб'єктів надання медичних послуг, відзначається не лише пріоритетним напрямом розвитку, але і складністю оптимізації процесу функціонування державних органів і суб'єктів господарювання усіх форм власності сфери управління Міністерства охорони здоров'я України. Наведені обставини зумовлюють актуальність дослідження, предметом якого є визначення видів контролю у зазначеному вище напрямі.

Так, у науково-правових колах види контролю класифікують, зокрема, залежно від суб'єктів реалізації контрольних функцій. До такого виду контролю належить державний, підвидами якого традиційно є парламентський, президентський, урядовий та судовий. Як приклад реалізації вищенаведеного прояву контролю у сфері охорони здоров'я розглянемо парламентський та судовий. Розглянемо деякі з наведених вище видів контролю з огляду на предмет нашого дослідження.

Так, вчений В.С. Журавський під парламентським контролем пропонує розуміти передбачену Конституцією та законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею

органів, обраних нею посадових осіб і народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією та законами України заходів реагування [1; 8]. Парламентський контроль зосереджений як на реалізації дієвих важелів впливу на діяльність суб'єктів публічної влади у разі прийняття посадовими та службовими особами офіційних рішень, що суперечать загальнообов'язковим правилам поведінки, нормам чи стандартам, так і на здійсненні впливу на різні сфери суспільного життя шляхом прийняття нормативно-правових актів вищої юридичної сили.

Такий різновид державного контролю широко застосовується й у сфері виникнення суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням законних прав, інтересів та свобод осіб (пацієнтів), медичних працівників чи функціонуванням закладів охорони здоров'я. Серед таких законодавчих актів варто назвати:

– Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року, який, зокрема, визначає особливості і порядок ліцензування виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) та медичної практики [2, с. 89];

– Закон України «Про лікарські засоби» від 4 квітня 1996 року, який регулює правовідносини, пов'язані зі створенням, реєстрацією, виробництвом, контролем якості та реалізацією лікарських засобів, визначає права та обов'язки підприємств, установ, організацій і громадян, а також повноваження у цій сфері органів виконавчої влади і посадових осіб [3, с. 14];

– Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року, який визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, зокрема у сфері охорони здоров'я, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) [4, с. 96] тощо.

Ще одним різновидом державного контролю є судовий. Як вважає Л.П. Сушка, судовий контроль являє собою особливий вид діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає у прямій чи опосередкованій перевірці правомірності державно-управлінських рішень і супроводжує розгляд і розв'язання окремих правових спорів, наслідком якого можуть бути відновлення порушеного режиму законності, забезпечення охорони суспільних відносин і поновлення порушених прав суб'єктів різноманітних правовідносин, які виникають у державі [5, с. 5]. Дещо ширшим виглядає розкриття змісту судового контролю, запропоноване О.В. Кондратьєвим. За своєю правовою природою судовий контроль є юрисдикційною діяльністю суду, спрямованою на перевірку нормативно-правових актів органів виконавчої влади, видачу дозволів про обмеження прав людини або вирішення конфліктів, що виникають між державними органами, які здійснюють процесуальну діяльність, та її учасниками [6, с. 4]. Таким чином, судовий контроль набуває особливого значення у сфері охорони здоров'я, адже однією з його особливостей є можливість відновлення порушених прав та інтересів осіб (пацієнтів), вирішення трудових спорів між медичними працівниками та адміністрацією лікувально-профілактичних установ.

Ще одним видом контролю залежно від суб'єктів реалізації контрольних функцій є суспільний або громадський. В.Л. Федоренко та Я.О. Кагляк зазначають, що громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері та полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [7, с. 99]. Тобто громадський контроль є засобом суспільного управління та полягає у забезпеченні дотримання соціальних норм підконтрольними суб'єктами.

Він значно поширений і у сфері охорони здоров'я та зосереджений в активній діяльності як центрального громадського колегіального консультативно-дорадчого і наглядово-експертного органу при Міністерстві охорони здоров'я – Громадської ради, так і громадських організацій чи спілок, які шляхом вивчення думки громадськості щодо прогалин та недоліків у процесі надання закладами охорони здоров'я послуг медичного характеру на платній і безоплатній основі (йдеть-

ся про якість, спектр, строки, форми), оцінки результатів та напрямів функціонування суб'єктів господарювання у цій сфері пропонують шляхи вирішення основних завдань із цього приводу.

Ще одним критерієм класифікації видів контролю є відповідний напрям його проведення. У цьому разі мова може йти про фінансовий контроль, який, на думку Ю.А. Крохіної, повинен розглядатися в широкому та вузькому розуміннях. У першому – це сукупність заходів державного регулювання, які забезпечують із метою здійснення ефективної державної фінансової політики економічну безпеку країни та дотримання державних і муніципальних інтересів у процесі публічної фінансової діяльності. А в другому – контроль держави та муніципальних утворень в особі компетентних органів, а також інших уповноважених органів за законністю та доцільністю дій у процесі акумулювання, розподілу та використання грошових фондів держави та муніципальних утворень з метою ефективного соціально-економічного розвитку країни (у вузькому розумінні) [8, с. 123]. Фінансовий контроль є засобом не лише реагування на порушення у сфері фінансової звітності та бухгалтерського обліку, але і попередження таких негативних проявів.

З огляду на той факт, що функціонування сфери охорони здоров'я нерозривно пов'язане з процесом публічної фінансової діяльності, до закладів (установ, організацій) сфери управління Міністерства охорони здоров'я України можуть також застосовуватися заходи фінансового контролю. Він може проявлятися у здійсненні розрахунків за медикаментами, що поставлені для забезпечення закладів охорони здоров'я в областях, шляхом проведення взаємозаліку з Державною фіскальною службою України на предмет податкової заборгованості підприємців-постачальників цих медикаментів незалежно від термінів її виникнення та витрат Міністерства охорони здоров'я на проведення заходів для боротьби з епідеміями, фінансування яких передбачається за рахунок коштів державного бюджету [9].

Передбачається формування такої статті бюджетної програми на відповідний календарний рік, як видатки для реалізації державних цільових програм у сфері охорони здоров'я, а також часткового або повного фінансування закладів (установ, організацій) відзначеної категорії (в тому числі формування державного резерву лікарських засобів та інших препаратів для медичного застосування).

Не менш важливим видом контролю залежно від напрямку застосування є ліцензійний контроль. Так, А.Б. Багандов під цією науковою категорією пропонує розуміти адміністративно-правову процедуру, спрямовану на виявлення можливих складів правопорушень у сфері ліцензування, що складається зі стадії одержання контролюючим суб'єктом необхідної інформації, стадії правової кваліфікації і стадії прийняття рішення про застосування примусових заходів до ліцензіата [10, с. 127]. На наш погляд, замість правопорушення доцільно використовувати ширший критерій у вигляді порушень загальнообов'язкових правил поведінки, норм чи стандартів у сфері ліцензування, що може містити у собі і контроль за правильністю змістовного наповнення звітної документації тощо.

При цьому в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року наведені такі напрями оперативного втручання суб'єкта контролю за додержанням ліцензійних умов провадження перелічених видів господарювання в державному секторі охорони здоров'я, як:

- анулювання ліцензії – позбавлення ліцензіата органом виконавчої влади, визначеним Кабінетом Міністрів України, уповноваженим законом державним колегіальним органом, спеціально уповноваженим виконавчим органом рад для ліцензування певних видів господарської діяльності права на провадження господарської діяльності у галузі охорони здоров'я;

- розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов – рішення органу ліцензування про необхідність усунення ліцензіатом у встановлені строки порушень устанавленого з урахуванням вимог законів вичерпного переліку організаційних, кваліфікаційних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання під час провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню;

- розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування – рішення спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування про необхідність усунення органом ліцензування в устанавлені строки порушень законодавства у сфері ліцензування [11].

Ліцензійний контроль у вказаному секторі держави може проявлятися в наборі прийомів та операцій посадових і службових осіб суб'єктів владних повноважень у сфері надання спеціального права на провадження господарської діяльності з оптового-роздрібного продажу лікарських засобів, виробництва і транспортування медичного обладнання, переробки донорської крові та її компонентів, медичної практики тощо, який проявляється у проведенні виїзних

та дистанційних перевірок з метою попередження порушень законодавства у вказаному секторі, а також усунення негативних наслідків у разі вчинення таких.

Пропонуємо висвітлити власну позицію щодо вдосконалення складного процесу реалізації компетентними органами державної влади контрольних функцій за суспільними відносинами, які виникають під час надання адміністративних послуг Міністерством охорони здоров'я, що виглядає таким чином:

1) перевірка достовірності інформації, що міститься в документах для отримання дозволу на провадження господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, що передбачає такі дії уповноважених осіб контролюючого органу, як:

а) направлення запиту до Державної реєстраційної служби України з метою отримання відповідного витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, що містить вихідні відомості про суб'єкта господарювання – ліцензіата, такі як повне найменування, юридична адреса, місце фактичного розташування виробничих потужностей, анкетні дані засновника чи громадянина-підприємця, наявність відокремлених підрозділів юридичної особи тощо;

б) вивчення змісту документів зазначеної категорії з метою виявлення ознак інтелектуальної чи матеріальної підробки. Остання категорія зосереджена в цілеспрямованих діях посадової, службової чи матеріально відповідальної особи державного органу, підприємства сфери управління Міністерства охорони здоров'я України, що спрямовані на видозміну змістовного наповнення інформації у предметній формі. Під інтелектуальною підробкою розуміють діяльність щодо внесення уповноваженою особою підконтрольного об'єкта завідомо неправдивих відомостей до письмового документа, який засвідчує:

– фактичний стан матеріально-технічного забезпечення суб'єкта господарювання – ліцензіата у вигляді оснащення необхідними приладами та обладнанням для медичного призначення (у тому числі проведення експертних досліджень чи лабораторних діагностик лікарських засобів, продуктів харчування чи тканин (клітин) людського організму з метою висвітлення об'єктивних умов для провадження господарської діяльності у сфері охорони здоров'я);

– фактичний стан організаційно-правового забезпечення суб'єкта господарювання – ліцензіата у вигляді наявності вичерпного переліку розпорядчих та нормативних актів, які урегульовують питання дотримання працівниками підконтрольного об'єкта загальнообов'язкових правил поведінки у цій сфері суспільного життя в частині як виконання своїх професійних обов'язків загалом, так і підготовки (перепідготовки), підвищення кваліфікаційного рівня окремими категоріями фахівців, що володіють спеціальними знаннями у відповідній галузі медицини зокрема.

Зауважимо також про наявність організаційних взаємозв'язків контролюючого суб'єкта та підконтрольного об'єкта, у зв'язку з чим можна виокремити зовнішній і внутрішній (адміністративний) контроль у сфері охорони здоров'я. Так, зовнішній контроль являє собою відповідну діяльність суб'єктів владних повноважень, які не входять в систему охорони здоров'я. Внутрішній контроль здійснюється уповноваженими на те особами, компетентними органами у сфері функціонування Міністерства охорони здоров'я України. Характер зовнішнього та внутрішнього контролю охорони здоров'я має прямий стосунок до визначення сутності суб'єктів такої діяльності.

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що кожному з наведених вище видів контролю притаманні такі властивості, як функціональне призначення у вигляді очікуваних результатів з боку суб'єктів реалізації правових засобів реагування на різного роду порушення загальнообов'язкових правил поведінки, норм чи стандартів у сфері охорони здоров'я, а також предметна сфера – застосування фінансової звітності, бухгалтерського обліку, дотримання ліцензійних умов, відновлення порушених прав та інтересів осіб (пацієнтів), вирішення трудових спорів між медичними працівниками та адміністраціями лікувально-профілактичних установ, прийняття нормативно-правових актів вищої юридичної сили тощо.

Список використаних джерел:

1. Журавський В.С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: автореф. дис... на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук / В.С. Журавський. – Одеса, 2001. – 42 с.
2. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України : від 2 бер. 2015 № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст. 158.

3. Про лікарські засоби : Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 22. – Ст. 86.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України : від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
5. Сушко Л.П. Організаційно-правові засади здійснення судового контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л.П. Сушко. – К., 2009. – 22 с.
6. Кондратьєв О.В. Організаційно-правові проблеми судового контролю: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.10 / О.В. Кондратьєв. – Х., 2005. – 19 с.
7. Федоренко В.Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / Федоренко В.Л., Кагляк Я.О. // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4–5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minjust.gov.ua (Офіційний сайт Міністерства юстиції України).
8. Крохина Ю.А. Финансовое право России : учебник [для вузов] / Ю.А. Крохина. – М. : Норма, 2004. – 290 с.
9. Про проведення взаєморозрахунків із фінансування видатків державного бюджету Міністерства охорони здоров'я : Постанова Кабінету міністрів України від 25.11.1998 № 1864 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1864-98-p>.
10. Багандов А.Б. Лицензионное право РФ: Учебно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Изд-во Эксмо, 2004. – 640 с.
11. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.