

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРЕДМЕТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті на основі наукових позицій учених, а також нормативно-правових актів досліджено етимологію поняття «предмету» контролю у сфері охорони здоров'я. Визначено особливості контролю, що притаманні сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: поняття, предмет, контроль, охорона здоров'я.

В статье на основе научных позиций ученых, а также нормативно-правовых актов исследована этимология понятия «предмета» контроля в сфере здравоохранения. Определены особенности контроля, присущие сфере здравоохранения.

Ключевые слова: понятие, предмет, контроль, здравоохранение.

On the basis of scientifically scientists and regulations studied the etymology of the term „subject” control in health care. Features of control inherent in the health field.

Key words: concept, subject, control, healthcare.

Вступ. За своєю сутнісною природою, контроль являє собою невіддільний аспект функціонування уповноважених суб'єктів владних повноважень будь-якого політико-територіального утворення як за відношенням до представників суб'єктів міжнародного права (міжнародних служб чи організацій), так і внутрішніх суб'єктів господарської діяльності всіх організаційно-правових форм та форм власності (фермерських господарств, науково-дослідних установ, навчальних закладів та ін.) незалежно від фактичного рівня становлення й розвитку такого.

Постановка завдання. Проблематику особливостей контролю у сфері функціонування закладів (установ, організацій) системи охорони здоров'я вивчали такі вчені: А.Г. Бобков, Ю.В. Вороненко, З.С. Гладун, Д.В. Карамішев, Н.П. Кризіна, В.М. Пашков, С.Г. Стеценко, О.В. Галацан, В.В. Загородній, В.Ф. Москаленко, В.М. Рудий. Проте, залишається ряд невирішених або дискусійних питань, що стосуються особливостей предмету контролю у сфері охорони здоров'я.

Тому **метою** даної статті є визначення поняття та особливостей предмету контролю у сфері охорони здоров'я. У зв'язку з цим планується дослідити етимологію поняття «предмету» контролю у сфері охорони здоров'я.

Результати дослідження. Розгляд питання, що досліджується, почнемо з визначення ключового поняття «предмет». З філософської точки зору досліджуване поняття тлумачать у наступних значеннях: річ, об'єкт у самому широкому розумінні – всяке суще, яке завдяки наочному образу або внутрішній смисловій єдності виступає як обмежене й у собі закінчене [1, с. 360]; частину (складову) об'єкта, яка виділена пізнавальною та практичною активністю людини й набула визначеності через віднесення до основних класифікаційних і типологічних окреслень дійсності [2, с. 165].

У свою чергу, з точки зору юриспруденції, поняття «предмет» доволі широко використовується у взаємозв'язку з таким антисоціальним явищем як злочин. А тому, як зауважує авторський колектив юридичної енциклопедії, під предметом злочину слід розуміти будь-які речі матеріального світу, з певними властивостями яких кримінальний закон пов'язує наявність у діях особи ознак конкретного складу злочину. При цьому, учені звертають увагу на те, що до предмета відносять тільки певні речі, а не будь-які цінності, а тому він завжди є речовою (матеріальною) ознакою злочину [3, с. 59].

Отже, предметом будь-якого соціального явища або ж утворення можуть бути виключно речі матеріального світу, які піддаються фізичному впливу, підлягають практичному дослідженню, науковому пізнанню, а також мають відношення до окремо взятого класу, типу чи виду цін-

ностей. Поряд з цим, варто зауважити про можливість віднесення до предметної області діяльності компетентних органів державної влади її результати у вигляді офіційних рішень.

Стосовно визначення поняття «предмет» як базового для поняття «предмет контролю», то у мовознавстві з усіх його значень (будь-яке конкретне матеріальне явище; те, на що спрямована пізнавальна діяльність; логічне поняття; коло знань, що становить окрему дисципліну) [4, с. 246], враховуючи раніше отримані характеристики поняття «контроль», підходить наступне значення: предмет – це те, на що спрямована пізнавальна, творча, практична діяльність кого-, чого-небудь. Таке тлумачення пояснюється тим, що контроль реалізується саме за допомогою пізнавальних процедур (перевірка, ознайомлення, вивчення, оцінка, встановлення відповідності фактичних даних певним критеріям, визначення рівня фактично досягнутих результатів), які здійснюються суб'єктом контролю. Тому попередньо предмет державного контролю у сфері охорони здоров'я можна визначити як те, на що спрямована пізнавальна, практична діяльність суб'єктів контролю.

Так, проаналізуємо точки зору науковців, що висловлені ними у фаховій літературі, щодо визначення предмету контролю того чи іншого напрямку державного управління. Наприклад, вказується, що предметом контролю за діяльністю правоохоронних органів є як зовнішня, так і внутрішньо-організаційна діяльність правоохоронних органів [5, с. 20]. Вважаємо, що ця позиція повинна бути уточнена. Адже слід взяти до уваги, що діяльність органів державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб обов'язково здійснюється лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19 Основного закону). Тому, предметом контролю слід вважати як саму діяльність, так і відповідність її тим нормативно-правовим актам, які її регламентують. Отже, контролю підлягатиме і сама діяльність як форма реалізації владних повноважень органів виконавчої влади, так і підстави, межі та спосіб її здійснення. У такому разі контроль носитиме більш системний та комплексний характер.

Також звернемо увагу на характеристику предмету бюджетного контролю, яке дає О.П. Гетманець. Нею вказано, що він конкретизується у результатах дій або бездіяльності підконтрольних суб'єктів, у бюджетах, у фінансових бухгалтерських документах, що показують рух бюджетних коштів щодо дотримання вимог, визначених чинним законодавством у бюджетному процесі [6, с. 11]. З цього можна зробити висновок, що до предмета контролю окрім діяльності та дотримання норм закону можна віднести відповідні документи, в яких знаходять своє відображення відповідна діяльність. Наприклад, в пункті 1.2.12 Порядку проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи у системі Міністерства охорони здоров'я України (втратив чинність на підставі Наказу Міністерства охорони здоров'я України № 207 від 27.03.2012) предмет контролю визначено як документи, що свідчать про організацію роботи об'єкту контролю, у тому числі розподіл обов'язків та відповідальність посадових осіб; документи про фінансово-господарську діяльність, кадрову роботу, кошториси доходів і видатків та інші документи у межах повноважень суб'єкта перевірки [7]. Також до предмета контролю, про що свідчить точка зору О.П. Гетманець, слід віднести відповідні результати діяльності. Щодо останніх, то це може бути предметом контролю з позиції зіставлення наявних показників з бажаним результатом.

Ю.В. Гаруст до предмета податкового контролю відносить сукупність таких складових: доходи або їх частина, вартість товарів, майно платників податків та окремі види їх діяльності, додана вартість, інші об'єкти, встановлені законодавчими актами, тобто те, з чого нараховується податок, з якого пізніше встановлюється податкова ставка [8, с. 11]. Тобто у сфері податків предметом контролю виступають його складові (явища та процеси), які утворюють основу податкової системи. Відповідно у сфері охорони здоров'я предметом контролю слід вважати її основні елементи. Зазначимо, що з урахуванням положень Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року, наказу Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» від 02 лютого 2011 року № 49, предметом охорони здоров'я як об'єкта контролю можуть виступати документи: державної реєстрації та господарської діяльності; оперативного керівництва закладом, установою чи організацією; фінансової звітності та бухгалтерського обліку; первинного обліку; методико-технологічні [9]; ліцензування; звітності за медичним спрямуванням тощо [10].

З урахуванням узагальнення наведених вище точок зору фахівців та беручи до уваги отримані в роботі результати, під предметом контролю у сфері охорони здоров'я, пропонується розуміти сукупність явищ, відносин, процесів, показників, окремих напрямів діяльності цій у сфері та їх результати, які виникають під час та у зв'язку з реалізацією системи заходів з охорони здоров'я, та на які спрямована перевірка діяльності суб'єктів контролю.

Так, до складу предмету контролю у цій сфері цілком можна віднести: перелік питань, стосовно яких здійснюється управління уповноваженими суб'єктами (питання забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, питання сфери створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів); явища, що виникають або утворюють сферу охорони здоров'я (санітарно-епідемічний добробут території, стан здоров'я населення тощо); відносини між суб'єктами у сфері охорони здоров'я (державними, громадськими або іншими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами); процеси у сфері охорони здоров'я (формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, координація діяльності у цій сфері).

Щодо багатогранності досліджуваної сфери, то з приводу державного контролю та нагляду у ній зазначено, що контроль здійснюється щодо цілого кола питань: додержання законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного добробуту населення, нормативів професійної діяльності у галузі охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів та технологій [11, с. 246].

З урахуванням викладеного наукового матеріалу та аналізу нормативно-правових актів у цій сфері, пропонуємо виокремити наступні особливості охорони здоров'я як об'єкта контролю уповноважених на те суб'єктів:

1) міжгалузевий характер. Так, наприклад, йдеться про контроль зі сторони Департаментів (управлінь) охорони здоров'я обласних державних адміністрацій за діяльністю регіональних лікувально-профілактичних закладів, що перебувають у віданні Міністерства внутрішніх справ України, зокрема в частині нагляду за процесом відбору кандидатів у водії та (або) станом здоров'я водіїв підрозділів внутрішніх справ перед початком та після закінчення зміни, керуючись положеннями наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я системи МВС України» від 4 листопада 2003 року № 1296 [12] і навпаки, постійний контроль зі сторони практичних підрозділів Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків та Державної служби України з контролю за наркотиками за дотриманням працівниками підконтрольних об'єктів положень Порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у закладах охорони здоров'я, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 21 січня 2010 року № 11 [13];

2) участь громадськості. Проявляється у залученні громадських діячів, представників громадських організацій, професійних спілок до участі у реалізації державної політики у сфері захисту законних прав, інтересів та свобод осіб, які потребують медичної допомоги, підготовки фахівців зі спеціальними знаннями у відповідній галузі медицини, що супроводжується утворенням наглядово-експертного органу, як то Громадська Рада при Міністерстві охорони здоров'я України. Окрім цього, члени постійно діючого органу, що розглядається, ініціюють процедуру висвітлення результатів реалізації ними контрольних функцій у засобах масової інформації усіх видів (теле-, радіомовлення, друковані видання, електронні ресурси, стенди, рекламні щити й т.і.) з метою заручення підтримкою зі сторони громадськості, а також підвищення рівня правосвідомості серед громади певної адміністративно-територіальної одиниці задля реалізації цілого ряду благодійних програм у вигляді фінансової підтримки багатодітної породіллі, направлення на лікування до провідних клінік світу, технічне оснащення структурних підрозділів медичних закладів і т.п.;

3) плановість. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження діяльності у сфері охорони здоров'я для безпеки життя та здоров'я населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)» від 10 вересня 2008 року № 843, визначаються наступні часові проміжки оперативного втручання уповноваженими особами органів державної влади у процес функціонування підконтрольних об'єктів: не частіше одного разу на рік для суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику; не частіше одного разу на три роки для суб'єктів господарювання з середнім ступенем ризику; не частіше одного разу на п'ять років для суб'єктів господарювання з незначним ступенем ризику [14].

4) предметна форма. На прикладі ліцензування окремих видів господарської діяльності у сфері охорони здоров'я: як то виготовлення лікарських засобів, проведення різного роду наукових досліджень з використанням наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, біологічних середовищ, просування та популяризація різного роду приладів та засобів медичного призначення й т.і., орган ліцензування здійснює у межах своєї компетенції контроль за

додержанням ліцензіатами ліцензійних умов [15]. Такого роду дії суб'єктів владних повноважень зосереджуються у документальній перевірці та супроводжуються процесуальним оформленням офіційних рішень у письмовій формі, зокрема у вигляді: акту перевірки додержання суб'єктом господарювання Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики; акту про повторне порушення Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики; акту про виявлення неправдивих відомостей у документах, поданих для одержання ліцензії; акту про неможливість забезпечити виконання Ліцензійних умов, встановлених для провадження господарської діяльності з медичної практики та інших [16].

Зазначимо, що контроль у вказаному напрямі повинен здійснюватися за декількома показниками господарської діяльності закладу (установи, організації) сфери функціонування Міністерства охорони здоров'я України з подальшим відображенням якісних показників у письмовому вигляді, а саме: правильність дотримання працівниками підконтрольних об'єктів у ході виконання своїх функціональних обов'язків положень нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я; раціональність використання засобів медичного призначення під час лікування пацієнтів за різними видами захворювань; своєчасність проведення медичних оглядів осіб окремих категорій (працівників органів внутрішніх справ, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби України, осіб, які утримуються у місцях позбавлення волі та інших); технічна оснащеність робочих місць медичного персоналу згідно зі штатним розписом та загальною структурою (структурні підрозділи на місцях, відокремлені представництва) суб'єкта господарювання системи охорони здоров'я та інші.

З наведеного ми доходимо висновку про те, що «предмет контролю у сфері охорони здоров'я» становить собою складне, комплексне явище, яке відображує цю систему в дії. Це повністю відповідає розумінню спрямування контролю на перевірку та оцінку стану існування певних динамічних явищ та його меті, яка орієнтована на протидію чомусь небажаному, блокуванню відхилень діяльності, виявленню у ній недоліків, помилок, порушень, запобіганню їх виникненню та подоланню їх наслідків. До зовнішніх проявів предмету контролю у сфері охорони здоров'я слід зокрема віднести: діяльність професійно підготовлених медичних та фармацевтичних працівників, діяльність закладів охорони здоров'я та інших об'єктів контролю у цій сфері; дотримання державними, громадськими або іншими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами вимог нормативно-правових актів, які визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини у цій сфері; документи, які складаються за результатами здійснення заходів з охорони здоров'я та свідчать про організацію роботи об'єкту контролю; результати діяльності у сфері охорони здоров'я (наприклад, середня тривалість життя, показники малюкової смертності, показники виявлення хвороб, показники (індикатори) якості надання медичної допомоги відповідного виду); стан реалізації питань, існування явищ, формування відносин між суб'єктами та здійснення процесів у сфері охорони здоров'я.

Висновки. З наведеного слід зазначити, що під предметом контролю у сфері охорони здоров'я можна розуміти сукупність питань, явищ, відносин, процесів, які виникають під час та у зв'язку з реалізацією системи заходів з охорони здоров'я, на які спрямована перевірка діяльності уповноважених суб'єктів контролю. Основна особливість предмету контролю у сфері охорони здоров'я полягає саме у його багатогранності та багатоманітності напрямів його прояву (медична, санітарно-епідеміологічна, фармацевтична сфери). З цього приводу у фаховій літературі вказується, що різноплановий характер охорони здоров'я, значний перелік напрямів медичної діяльності обумовлюють особливості підходу стосовно здійснення державного контролю та нагляду у зазначеній сфері [17, с. 246]. Також специфіка здійснення контролю у досліджуваній сфері полягає у тому, що стосовно кожного з елементів предмету контролю уповноважений суб'єкт повинен бути наділений відповідними повноваженнями з контролю, а самі процедури здійснення контролю повинні включати у свої межі ті чи інші питання сфери охорони здоров'я. Саме тому важливим завданням удосконалення контролю у досліджуваній сфері державного управління слід вважати систематизацію та структурування предмету контролю (за елементами предмету, за сферами існування та рівнями реалізації).

Список використаних джерел:

1. Философский энциклопедический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 576 с.
2. Петрушенко В. Філософський словник : терміни, персоналії, сентенції / В. Петрушенко. – Львів : Магнолія 2006, 2011. – 352 с.

3. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 5 : П – С. – 2003. – 736 с.
4. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / В.Т. Бусел. – Київ, Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
5. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Музичук ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 34 с. – укр.
6. Гетманець О.П. Правове регулювання бюджетного контролю в Україні : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.П. Гетманець ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 33 с.
7. Про затвердження Порядку проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи у системі Міністерства охорони здоров'я України : наказ Міністерства охорони здоров'я від 22.09.2011 № 606. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://consultant.parus.ua/map/doc/08092A9088/Pro-zatverdzhennya-Poryadku-provedennya-vnutrishnoyi-kontrolnoreviziinoyi-roboti-v-sistemi-Ministerstva-okhoroni-zdorovya-Ukrayini.html>.
8. Гаруст Ю.В. Правове забезпечення контрольної діяльності податкових органів України : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю.В. Гаруст ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2008. – 20 с.
9. Про створення та впровадження медико-технологічних документів зі стандартизації медичної допомоги в системі Міністерства охорони здоров'я України : Наказ, Методика, Перелік МОЗ України від 28.09.2012 № 751. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2001-12>.
10. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст. 158.
11. Стеценко С.Г. Медичне право України : [підручник] / С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта ; за заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. – К. : Правова єдність, 2008. – 507 с.
12. Про медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я системи МВС України : Наказ, Перелік МВС України від 04.11.2003 № 1296. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0596-04>.
13. Про затвердження Порядку обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів у закладах охорони здоров'я : Наказ, Порядок, форма типового документа МОЗ України від 21.01.2010 № 11. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0347-10>.
14. Про затвердження критерію, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження діяльності у сфері охорони здоров'я для безпеки життя і здоров'я населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2008 № 843. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/843-2008-п>.
15. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
16. Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності у галузі охорони здоров'я, що ліцензується : Наказ, Порядок, Форма типового документа МОЗ України від 10.02.2011 № 80. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0634-11>.
17. Стеценко С.Г. Медичне право України : [підручник] / С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта ; за заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. – К. : Правова єдність, 2008. – 507 с.