

ДЕФІНІТИВНИЙ СКЛАДНИК КАТЕГОРІЇ «КОНТРОЛЬ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ»

DEFINITIVE COMPONENT OF THE CATEGORY “CONTROL IN THE FIELD OF IMPLEMENTATION AND PROTECTION OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF PERSONS WITH DISABILITIES”

Актуальність теми полягає у тому, що нагальною залишається проблематика реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, яка об’єктивно займає чільне місце серед ключових завдань для України, а тому потребує оперативного вирішення. Вбачається, що держава повинна не лише задекларувати права і свободи, а й забезпечити їх реальність, тобто створити умови для здійснення особами з інвалідністю всіх прав людини за відсутності будь-яких обмежень чи дискримінації у повсякденному житті. За таких обставин саме контроль як інструментарій публічного адміністрування здатен повною мірою утвердити принцип реальності прав і свобод осіб з інвалідністю та забезпечити їх повноцінну реалізацію та захист.

У статті здійснено аналіз теоретико-концептуальних засад визначення контролю загалом і контролю у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю у сучасних наукових і нормативно-правових джерелах зокрема. З’ясовано, що контроль розуміють як спосіб забезпечення законності у державному управлінні, функцію державного управління, правову форму діяльності, метод державного управління, окремий вид діяльності, самостійну діяльність, інструмент публічного адміністрування тощо. Визначено, що контроль у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю є особливим функціонально спрямованим інструментом, що використовується уповноваженими суб’єктами та має низку характерних особливостей, які дозволяють відокремити його від інших видів публічного адміністрування.

Зроблено висновок, що контроль у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю – це комплексний самостійний вид юридично значимої діяльності суб’єктів публічного адміністрування, який регламентується нормами чинного законодавства та виражається у здійсненні правових заходів (зокрема, спостереження та перевірка дотримання профільного законодавства; аналіз, облік, оцінка стану реалізації та захисту прав, його співставлення з існуючими стандартами) щодо утвердження й підтримання режиму законності, тобто запобігання, виявлення та припинення порушень чинного законодавства у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю.

***Ключові слова:** контроль, органи публічної влади, особи з інвалідністю, публічне адміністрування, адміністративно-правове регулювання.*

The urgency of the topic is that the issue of realization and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities remains urgent, which objectively occupies a prominent place among the key tasks for Ukraine and therefore needs to be addressed quickly. It is seen that the state must not only declare rights and freedoms, but also ensure their reality, ie create conditions for the exercise of all human rights by persons with disabilities in the absence of any restrictions or discrimination in everyday life.

In such circumstances, control as a tool of public administration is able to fully establish the principle of reality of the rights and freedoms of persons with disabilities and ensure their full implementation and protection. The article analyzes the theoretical and

conceptual foundations of the definition of control in general and control in the field of implementation and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities in modern scientific and legal sources. It was found that control is understood as a way to ensure legality in public administration, the function of public administration, the legal form of activity, the method of public administration, a particular activity, independent activity, a tool of public administration and so on. It is determined that the control in the field of realization and protection of the rights and freedoms of persons with disabilities is a special functionally oriented tool used by authorized entities and has a number of characteristics that separate it from other types of public administration.

It is concluded that control in the field of realization and protection of rights and freedoms of persons with disabilities is a complex independent type of legally significant activity of public administration entities, which is regulated by current legislation and expressed in legal measures (in particular, monitoring and verification of compliance with relevant legislation analysis, accounting, assessment of the implementation and protection of rights, its comparison with existing standards) to approve and maintain the rule of law, ie prevention, detection and termination of violations of applicable law in the field of implementation and protection of rights and freedoms of persons with disabilities.

Key words: *control, public authorities, persons with disabilities, public administration, administrative and legal regulation.*

Вступ. Утвердження в Україні принципів соціальної, правової держави зумовлює необхідність постійного розвитку існуючої системи реалізації та захисту прав і свобод людини, а також виконання державою низки ключових завдань у відповідному напрямі. Окреслена тенденція цілком закономірна, оскільки Конституцією України проголошено, що саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх забезпечення є головним обов'язком.

У зв'язку з цим визначено, що провідним завданням адміністративної реформи в Україні є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян. Тому питання людиноцентризму та заснована на відповідному підході адміністративна діяльність органів публічної влади набувають виняткового значення. Особливу цікавість при цьому становить контрольна діяльність, насамперед, через здатність підтримувати режим законності в будь-якій сфері, а також попереджати, виявляти і припиняти порушення законодавства. Водночас контроль виступає дієвим інструментом публічного адміністрування, що спрямований на ефективне виконання державою поставлених перед нею завдань.

Наразі нагальною залишається проблематика реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, яка об'єктивно займає чільне місце серед ключових завдань для України, а тому потребує оперативного вирішення. Вбачається, що держава повинна не лише задекларувати права і свободи, а й забезпечити їх реальність, тобто створити умови для здійснення особами з інвалідністю всіх прав людини за відсутності будь-яких обмежень чи дискримінації у повсякденному житті. За таких обставин вважаємо, що саме контроль як інструментарій публічного адміністрування здатний повною мірою утвердити принцип реальності прав і свобод осіб з інвалідністю та забезпечити їх повноцінну реалізацію та захист.

Природа контролю багатогранна та всепронизуюча. З огляду на це відповідна тематика завжди цікавила вчених різних наук, в тому числі й представників юриспруденції, зокрема галузі адміністративно-правової думки. Нині зазначена категорія є широко досліджуваною, що підтверджується значною кількістю наукових напрацювань з цієї проблематики. Так, до відповідної когорти вчених-юристів належать В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Банчук, Д. Бахрах, Ю. Битяк, А. Буханевич, С. Вітвіцький, В. Галуцько, В. Гаращук, І. Голосніченко, В. Горшеньов, С. Ківалов, Т. Коломоєць, Д. Лученко, А. Присяжнюк, О. Скрипнюк, О. Смоляр, А. Собакар, В. Тароєва, Ю. Тихомиров, А. Хряпінський, І. Шахов, Ю. Шемшученко, В. Шестак, Х. Ярмачі та низка інших.

Питання контрольної діяльності у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю в Україні предметно або дотично розглядалися у дослідженнях окремих вчених-адміністративістів, серед яких варто виокремити В. Кондратенка, С. Коханчука, А. Куцу, А. Мхитаряна, О. Паровишник, В. Роман, Є. Соболя, А. Терещенка та інших. Проте, не применшуючи значення наукових напрацювань зазначених дослідників, можемо констатувати, що нині значна кількість

питань із досліджуваної тематики залишаються не вирішеними, а на сторінках юридичної літератури тривають дискусії щодо природи контролю та особливостей контрольної діяльності органів публічної влади у різних сферах.

Постановка завдання. Мета статті – на основі сучасних наукових і нормативно-правових джерел здійснити аналіз теоретико-концептуальних засад визначення контролю загалом та контролю у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю.

Результати дослідження. З точки зору семантики контроль – перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам [1, с. 569]; постійне спостереження з метою перевірки чи нагляду [2, с. 286]; перевірка діяльності [3, с. 193]. В енциклопедичній літературі юридичного спрямування контроль тлумачиться як перевірка з метою гарантування законності окремих дій, що передбачені законодавством чи програмами, договорами, планами тощо [4, с. 260]. Тобто для юриспруденції контроль насамперед є інструментом, за допомогою якого перевіряють стан виконання і дотримання встановлених державою нормативних параметрів, а у разі виявлення відповідних відхилень припиняють їх та/або здійснюють заходи щодо їх коригування.

Подібні твердження щодо сутності контролю висловлюють і вчені-юристи. Так, Ю. Тихомиров визначає контроль як перевірку дотримання і виконання нормативно встановлених задач, планів і рішень [5, с. 386]; на думку В. Афанасьєва, контроль – це спостереження і перевірка відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятним управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, допущених відхилень від вимог управлінських рішень, від прийнятих принципів організації і регулювання [6, с. 33]. Схожі твердження зустрічаємо й у роботах О. Андрійко [7, с. 30], А. Собакаря [8, с. 88].

Представники юридичної науки в рамках власних досліджень притримуються схожих думок щодо функціональної природи контролю, проте розглядають його з різних позицій. Аналіз значного масиву джерел показав, що контроль розуміють як спосіб забезпечення законності в державному управлінні, функцію державного управління; правову форму діяльності; метод державного управління; окремий вид діяльності, самостійну діяльність; інструмент публічного адміністрування тощо.

Також зустрічаються випадки, коли автор у своїй праці одночасно використовує різні підходи тлумачення контролю. Як приклад, В. Гарашук визначає контроль як основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні [9, с. 60], а також як функцію державного управління [9, с. 61]; О. Андрійко трактує контроль як функцію державного управління та вид діяльності держави [7, с. 50–54].

Принципова особливість наведених позицій полягає у тому, що всі вони мають спільний базис, оскільки розкривають зміст єдиного явища. У відповідному контексті наголошують, що, досліджуючи контроль, автори характеризують його як перевірочну діяльність і розглядають її в різних аспектах, а тому уважний аналіз аргументів і думок, що висловлюються, призводить до висновку, що протиріччя в них немає [7, с. 28]. Така тенденція пояснюється багатогранністю контролю, про яку вже зазначалось, а також тим, що науковці насамперед розглядають контроль відносно тематики власного дослідження.

Таким чином, на основі викладеного можемо зробити висновок, що при аналізі контролю органів публічної влади у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю необхідно враховувати певні аспекти: 1) квінтесенцію контролю загалом, тобто його об'єктивну функціональну природу, яка покликана перевіряти стан виконання і дотримання встановлених параметрів, завдань, задач, виявляти відхилення; 2) особливості досліджуваної сфери; 3) ключові позиції трактування контролю.

Досліджуючи проблему контролю, О. Андрійко зробила висновок, що він є функцією управління, яка в необхідному співвідношенні існує з іншими. Контроль у сфері управління, на її думку, має як самостійне значення, так і є елементом, частиною інших функцій управління, засобом перевірки забезпечення виконання функцій управління, здійснюваним на заключних етапах процесу [7, с. 27]. В. Гарашук зазначає, що контроль є самостійною функцією управління, яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрямки управлінської діяльності [9, с. 61]. Так, дослідник займає позицію абсолютної самостійності контролю та заперечує розуміння його як елемента чи частини інших функцій. Тому контроль розглядається як самостійна функція державного управління, яка пронизує інші відповідні функції та активно впливає на них. На нашу думку, обидва твердження мають логічну вмотивованість, зокрема, через складність феномену контролю, а тому займаємо

нейтральну позицію і вважаємо, що контроль – це самостійна функція державного управління, яка тісно пов'язана з іншими векторами управлінської діяльності держави.

При цьому суттєво, що поряд з іншими управлінськими функціями контроль має особливе значення. На думку Є. Білокур, значущість контролю пояснюється тим, що останнім часом спостерігається зниження виконавської дисципліни, недотримання вимог законодавства, а також прямі порушення закону, що перешкоджають здійсненню ефективного державного управління та виконанню головного завдання органів державної влади – забезпечення дотримання прав і свобод людини [10, с. 102], в тому числі й осіб з інвалідністю. Тому питання контрольної діяльності органів публічної влади набуває особливої актуальності, оскільки від якості її здійснення залежить рівень реалізації та захисту прав і свобод досліджуваної категорії осіб.

Зрештою можемо сказати, що контроль є об'єктивною самостійною діяльністю, яка властива більшості суб'єктів публічної влади. У цьому випадку юридична природа контролю виявляється у тому, що він здійснюється винятково уповноваженими суб'єктами, склад і обсяг компетенції яких закріплені нормативно-правовими актами [11, с. 23]. Таким чином, маємо змогу вести мову про державний контроль і контрольну діяльність відповідних суб'єктів.

Правовою основою контрольної діяльності, в тому числі у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю, насамперед є ст. 19 Конституції України, яка закріплює один із найважливіших принципів роботи державного апарату – законність. Відповідно до зазначеного принципу всі органи управління (посадові особи) повинні дотримуватися Конституції України та законів держави. Очевидно, що ця конституційна вимога передбачає не тільки забезпечення законності в роботі органу управління (посадової особи), а й підпорядкованих йому об'єктів. Звідси випливає необхідність постійного контролю (нагляду) за законністю у дорученій сфері, основна мета якої – захист прав і свобод громадян [12, с. 343]. Тому окреслюється провідна ідея та спрямованість контролю, що реалізується органами публічної влади, а саме орієнтир на першочергове утвердження прав і свобод людини та громадянина.

О. Андрійко у своєму дисертаційному дослідженні визначила, що державний контроль – це діяльність державних органів, яка полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю і спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим державою нормам, правилам і стандартам [7, с. 30]. Схоже розуміння цього поняття висловлено і В. Шестаком. На його думку, державний контроль – це самостійно чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю для визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, які припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [13, с. 26].

Аналогічну позицію також займає вітчизняний законодавець, зокрема при визначенні термінів у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V. Так, зазначеним Законом закріплено, що державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства [14]. Тобто державний контроль – це законодавчо регламентована діяльність уповноважених державних органів щодо запобігання, виявлення та припинення діянь, що суперечать вимогам чинного законодавства.

Принципово, що державний контроль завжди спрямований на створення таких умов, які б сприяли підвищенню ефективності виконання державних завдань і функціонуванню усіх структур і службовців у межах закону. Важливістю державного контролю зумовлена також тією обставиною, що держава не може лише споглядати за розвитком суспільних відносин. Вона покликана слугувати суспільству, надійно гарантувати права і свободи людини і громадянина, відстоювати їх законні інтереси [11, с. 3]. Не становлять виключення і права та свободи осіб з інвалідністю, які потребують першочергових заходів щодо їх реалізації та захисту.

З огляду на зазначене, беззаперечним є твердження І. Бородіна, що контрольна діяльність виступає своєрідною гарантією прав та свобод громадян і поєднує в собі елементи правозастосовчої, правоохоронної та управлінської діяльності [12, с. 336]. Так, контроль має бути дієвим інструментом, що забезпечує виконання нормативно-правових актів, які регулюють питання реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю.

З огляду на тематику нашого дослідження, зумовлюється необхідність аналізу контролю крізь призму новітньої доктрини адміністративного права. Насамперед доцільно зазначити, що утвердження людиноцентристської ідеології започаткувало трансформацію змісту предмету вітчизняного адміністративного права. На заміну застарілим категоріям прийшли нові європейського типу. Зокрема, відносно новим надбанням зазначеної галузі права є термін «публічне адміністрування», який повністю відображає обсяг і зміст сфери управління, на відміну від поняття «державне управління».

Сучасні адміністративісти зазначають, що публічне адміністрування є однією з основних форм реалізації публічної влади [15, с. 39–42; 16, с. 15–18]. При цьому публічне адміністрування як адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень під час здійснення виконавчих функцій) здійснюється шляхом використання відповідних інструментів.

Категорія «інструмент публічного адміністрування» – це фактично новела адміністративного права, яка запроваджена в теорію цієї галузі знань адміністративістом Р. Мельником [17] та підтримана значною кількістю науковців. Так, автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» за редакцією В. Галуцька, О. Правоторової вказують, що контроль – вид активної діяльності публічної адміністрації, що полягає у здійсненні перевірки й обліку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції, визначені нормами адміністративного права [18, с. 221–222]. Тому розглянутий підхід висловлюється з позиції сучасної доктрини адміністративного права та не зумовлює трансформації його сутності чи призначення, а навпаки співвідноситься з іншими розуміннями, що були окреслені вище.

Висновки. На нашу думку, контроль у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю – це комплексний самостійний вид юридично значимої діяльності суб'єктів публічного адміністрування, який регламентується нормами чинного законодавства та виражається у здійсненні правових заходів (зокрема, спостереження та перевірка дотримання профільного законодавства; аналіз, облік, оцінка стану реалізації та захисту прав, його співставлення з існуючими стандартами) щодо утвердження й підтримання режиму законності, тобто запобігання, виявлення та припинення порушень чинного законодавства у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю. Контроль у сфері реалізації та захисту прав і свобод осіб з інвалідністю є особливим функціональним спрямованим інструментом, що використовується уповноваженими суб'єктами та має низку характерних особливостей, які дозволяють відокремити його від інших видів публічного адміністрування.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / голов. ред. В. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
2. Ожегов С. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М. : Азбуковник, 1999. 944 с.
3. Тлумачний словник української мови; уклад. А. Івченко. Харків : Фоліо, 2002. 540 с.
4. Большой юридический энциклопедический словарь. Под ред. А. Барихина. М. : Книж. мир, 2004. 719 с.
5. Тихомиров Ю. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. 652 с.
6. Афанасьев В. Человек в управлении обществом. М. : Политиздат, 1977. 125 с.
7. Андрійко О. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. К., 1999. 38 с.
8. Собакарь А. Співвідношення державного контролю та адміністративного нагляду як засобів публічного адміністрування. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2019. № 3. С. 86–91.
9. Гаращук В. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 413 с.
10. Білокур С. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2015. 194 с.
11. Лученко Д. Контрольне провадження : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 180 с.
12. Бородін І. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 405 с.
13. Шестак В. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.

14. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
15. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право : навчальний посібник; За заг. ред. Р. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
16. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с
17. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
18. Адміністративне право України. Повний курс : підручник; за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

УДК 338.46:61(1-4)-027.67

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.6-1.22>

ВАСЮК М.М., СВІТЛИЧНИЙ О.П.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У МЕДИЧНІЙ ГАЛУЗІ

EUROPEAN EXPERIENCE IN PROVIDING PUBLIC SERVICES IN THE MEDICAL FIELD

У статті проаналізовано досвід європейських країн з питань надання публічних послуг у медичній галузі. З'ясовано, що якість надання медичної допомоги у зарубіжних країнах забезпечується ліцензуванням закладів охорони здоров'я; їхньою акредитацією і сертифікацією (існує як обов'язкова, так і на добровільній основі); стандартизацією (здебільшого у національних стандартах і клінічних протоколах передбачені дві категорії критеріїв – обов'язкові та бажані); контролем якості, що враховує внутрішній і зовнішній аудит. У європейських країнах спостерігається значне різноманіття підходів щодо надання публічних послуг.

Суб'єкти, які здійснюють лікувальну діяльність (установи, професійна практика), повинні мати ліцензії. У таких країнах, як Великобританія, Німеччина ліцензію отримують фізичні особи – лікарі. Водночас лікар може здійснювати медичну практику без наявності ліцензії (Великобританія). Ліцензії можуть бути занесені як у один реєстр, так і у кілька (Польща), де діяльність лікаря відбувається лише після запису у двох реєстрах: «Реєстрі регульованої діяльності» та «Реєстрі економічного обліку». У зарубіжних країнах аптеки також працюють на основі ліцензії, яка заноситься у відповідний реєстр (Польща, Франція). Органи, які видають ліцензії, можуть бути як державними (Польща), так і приватними (Німеччина, Франція), місцевими (Польща, Німеччина) чи загальнодержавними (Великобританія).

За кордоном акредитація закладів охорони здоров'я має подібні риси. Вона може бути як обов'язковою, так і на добровільній основі. Відмінності існують лише щодо терміну процесу акредитації, щодо тривалості дії сертифіката та обов'язковості або добровільності участі медичної установи у процедурі акредитації. Принципами надання таких послуг є принцип субсидіарності (Польща, Німеччина, Великобританія) та компліментарності (Польща, Великобританія). Впровадження

© ВАСЮК М.М. – аспірант кафедри цивільного та господарського права (Національний університет біоресурсів і природокористування України)

© СВІТЛИЧНИЙ О.П. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного та господарського права (Національний університет біоресурсів і природокористування України)