



УДК 351.77,342.9

DOI <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.2213>**О. Панова,**

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування
факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Постановка проблеми. Однією з найголовніших умов забезпечення дисципліни й законності під час здійснення будь-якої діяльності є постійне спостереження за її розвитком, у межах якого відбувається виявлення відхилень від установленого вектору її розвитку, надання можливих рекомендацій щодо підвищення її продуктивності. Таке спостереження зазвичай здійснюється в рамках проведення заходів щодо контролю та нагляду у відповідній галузі. У сфері охорони здоров'я, з огляду на її першорядність у контексті функціонування держави і загалом існування суспільства, здійснення державного контролю і нагляду набуває особливого значення. Здійснення цього різновиду державного контролю і нагляду породжує відповідні суспільні відносини з характерним для них складом. В якості ключового елементу останніх слід розглядати їхніх суб'єктів, адже, як цілком слушно наголошують науковці, вони є тією віссю, навколо якої формуються правові зв'язки та відносини [1, с. 15]. Ось чому актуальним є визначення сутності та змісту системи суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я.

Мета та завдання публікації. Мета нашого дослідження – визначення сутності та змісту системи суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони

здоров'я. Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких завдань: 1) аналіз підходів до розуміння категорій «суб'єкт», «система», «система суб'єктів»; 2) формування авторського бачення розуміння сутності системи суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я; 3) встановлення групових критеріїв, відповідно до яких може характеризуватися зміст такої системи; 4) визначення правового статусу окремих суб'єктів з урахуванням їхнього місця у вказаній системі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема функціонування сфери охорони здоров'я, зокрема здійснення державного контролю і нагляду за нею, досліджувалася у працях таких науковців, як Є.Н. Белей, С.В. Васильєв, З.С. Гладун, А.Б. Гриняк, В.В. Лазарєв, О.В. Ліфінцев, О.В. Любінець, Р.А. Майданик, В.Ф. Москаленко, К.В. Осовський, П.М. Рабінович, Я.Ф. Радиш, О.П. Рябченко, І.Я. Сенюта, Р.О. Стефанчук, В.Ю. Стеценко, С.Г. Стеценко, В.В. Топчій, І.В. Чеховська та інші. Наукові розробки цих дослідників дозволили вдосконалити теоретичні засади функціонування сфери охорони здоров'я, завдяки їх здійсненню підвищено ефективність правозастосовної діяльності компетентних суб'єктів цих суспільних відносин. Водночас здійснення низки





реформ у сфері охорони здоров'я, значне оновлення національного законодавства, що визначає правові засади державного контролю і нагляду за нею спричинює необхідність проведення додаткових досліджень основних правових інститутів, зокрема сутності і змісту системи суб'єктів цих суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу.

Використання семантичного аналізу стосовно категорії «суб'єкт» свідчить про те, що нею в сучасній українській мові слід позначати: 1) істоту, здатну пізнавати навколишній світ, об'єктивну дійсність, а також здатну до цілеспрямованої діяльності; 2) особу, групу осіб, організацію, які виконують активну роль у певному процесі, акті; 3) особу чи організацію як носія певних прав та обов'язків; 4) людину як носія певних фізичних і психічних якостей [2, с. 1408–1409]. Із цього слідує, що з погляду на семантику під суб'єктом слід розуміти або індивіда, або ж певні колективні утворення. Майже так само суб'єктів розрізняють на сторінках фахової літератури з правознавства [3, с. 347]. Водночас наголошується на необхідності розрізняти категорії «суб'єкт права» та «суб'єкт правовідносин». Зокрема І.С. Окунев підкреслює, що суб'єкт права є потенційним учасником правовідносин і розглядається законодавцем у статичному стані стосовно володіння ним правосуб'єктністю, а суб'єкт правовідносин – це особа, визнана суб'єктом права, яка вже не є потенційним носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а стає дійсним учасником самого процесу дії норм, реалізації правосуб'єктності [4, с. 23].

Говорячи про категорію «система», слід указати на те, що нею з огляду на семантику може бути позначено: будову, структуру, яка становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин; сукупність будь-яких елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, при-

значенням; порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком чого-небудь тощо [2, с. 1320–1321]. За такої умови, наголошують фахівці з теорії права, відповідну систему слід розглядати як множинність пов'язаних між собою елементів, яка має той чи інший вид упорядкованості за певними якими та зв'язками й відносно стійку єдність, що характеризується внутрішньою цілісністю і виражена у відносній автономності поведінки та (чи) існуванні цієї множини в навколишньому середовищі [5, с. 20]. Тобто система суб'єктів державного контролю у сфері охорони здоров'я може бути представлена через призму її складових елементів, якими і власне є такі суб'єкти, а також зв'язків, що вказують на місце та роль окремо взятого суб'єкта в ній. Водночас правовий статус окремо взятого суб'єкта державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я буде зафіксовано в положеннях чинного національного законодавства, що також слід враховувати під час визначення сутності їхньої системи.

З урахуванням наведених позицій, під системою суб'єктів, що здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я, слід розуміти сукупність учасників суспільних відносин сфери охорони здоров'я, які, реалізуючи свій правовий статус, здійснюють державний контроль і нагляд за їх належним функціонуванням. Зміст системи суб'єктів державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я може бути визначено залежно від певного критерію, який визначатиме місце та роль у ній окремо взятого суб'єкта. Нині можна назвати значну кількість таких критеріїв: приналежність суб'єкта до відповідної гілки влади; його місце в ієрархії органів державної влади; функціональну спрямованість тощо. Проте, на нашу думку, в якості цього критерію найвірніше обрати обсяг компетенції такого суб'єкта, щодо





якого здійснити їхній поділ на загальнодержавні, галузеві, спеціальні.

Зокрема, до загальнодержавних суб'єктів державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я слід віднести тих, компетенція яких поширюється на всі сфери державного управління. Серед таких суб'єктів передусім слід назвати Верховну Раду України, яка відповідно до п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України здійснює парламентський контроль у межах, визначених законодавством [6]. Верховна Рада України здійснює державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я як прямо шляхом прийняття законів, чим корегує цю сферу суспільних відносин, реагуючи на зміни й виклики, що відбуваються в її межах, так і через свої структурні підрозділи. Серед останніх слід назвати комітети Верховної Ради України, які відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року є органами Верховної Ради України, що створюються з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій [7]. Водночас, як свідчить аналіз приписів постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмету видання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 04 квітня 1995 року, в якості провідного суб'єкта державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я слід назвати комітет із питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування [8]. Крім того, сферою охорони здоров'я опікується Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який є відповідальним за забезпечення прав і свобод особи в будь-якій сфері суспільних відносин. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»

від 23 грудня 1997 року парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини, громадянина й захист прав кожного на території України в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [9]. Враховуючи те, що право на охорону здоров'я є одним із провідних конституційних прав людини, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини може розглядатися як повноцінний суб'єкт, який здійснює державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я.

Наступним загальнодержавним суб'єктом державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я є Президент України, який відповідно до ст. 102 Конституції України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Водночас, як свідчить аналіз приписів ст. 106 вищезазначеного нормативно-правового акта [6], Президента України можна охарактеризувати як повноцінного суб'єкта, який здійснює державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я, оскільки він: 1) здійснює нормативно-правове забезпечення цієї сфери суспільних відносин шляхом видання відповідних правових актів; 2) формує інших суб'єктів цих суспільних відносин, наприклад, призначає позачергові вибори до Верховної Ради України. Крім того, Президент України відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 106 Основного Закону України очолює Раду національної безпеки та оборони України [6], яку також слід розглядати як загальнодержавний суб'єкт державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я. Зокрема, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05 березня 1998 року





до компетенції цього суб'єкта відноситься здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади щодо забезпечення охорони здоров'я населення [10].

Одним із провідних загальнодержавних суб'єктів державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я є Кабінет Міністрів України, який відповідно до ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [6]. Водночас, як свідчить аналіз положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, серед основних завдань Кабінету Міністрів України є завдання забезпечення охорони здоров'я [11]. Кабінет Міністрів України як суб'єкт державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я здійснює свої завдання як прямо, так і через створені ним численні центральні органи виконавчої влади. Останніх можна розглядати в якості галузевих суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я. Галузевими такі суб'єкти позначені нами з огляду на те, що виконання ними завдань і функцій із здійснення державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я не є основним напрямом їхньої діяльності, а реалізується в межах провідного або галузевого напрямку їх функціонування.

Як було зазначено раніше, серед галузевих суб'єктів державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я слід назвати центральні органи виконавчої влади, в систему яких відповідно до приписів Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року входять міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [12]. Водночас серед центральних органів виконавчої влади, наділених правовим статусом суб'єкта державного контролю у сфері охорони здоров'я, слід назвати Міністерство внутрішніх справ України, яке від-

повідно до Положення «Про Міністерство внутрішніх справ України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики, зокрема у сфері забезпечення прав і свобод людини [13]. Крім того, до цієї групи суб'єктів належить Міністерство розвитку громад і територій України, до основних завдань якого відповідно до Положення «Про Міністерство розвитку громад та територій України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 року № 197, зокрема належить здійснення нормування в будівництві з метою формування безпечного середовища для життя і здоров'я людини [14]. Міністерство соціальної політики України є галузевим суб'єктом здійснення державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я, оскільки відповідно до Положення «Про Міністерство соціальної політики України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 423, реалізує державну політику щодо соціального захисту населення [15].

Спеціальними суб'єктами, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я, є ті, для яких така діяльність є, принаймні, одним із основних напрямів їх функціонування. Серед таких суб'єктів насамперед слід назвати Міністерство охорони здоров'я України, правовий статус якого визначено в Положенні «Про Міністерство охорони здоров'я України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267, відповідно до якого воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я [16]. Відповідно до приписів постанови Кабінету Міністрів України





«Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 Кабінетом Міністрів України через Міністерство охорони здоров'я спрямовується та координується діяльність Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, а також Національної служби з лікарських засобів [17], яких також слід розглядати в якості спеціальних суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я.

Відповідно до Положення «Про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2009 року № 647, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, зокрема медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки, виробів медичного призначення, обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також протидії їх незаконному обігу [18]. Зі свого боку згідно з приписами Положення «Про Національну службу здоров'я України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1101, Національна служба здоров'я України реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [19].

Висновки. Отже, проведений аналіз свідчить, що здійснення державного контролю і нагляду покладено на цілу низку уповноважених державою суб'єктів, які разом утворюють систему, що може бути представлена таким чином: 1) загальнодержавні суб'єкти: Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України (комітет з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування), Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент

України, Рада національної безпеки та оборони; Кабінет Міністрів України; 2) галузеві суб'єкти: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, провідне місце серед яких посідають Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство розвитку громад і територій України, Міністерство соціальної політики України; 3) спеціальні суб'єкти: Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з лікарських засобів і контролю за наркотиками, Національна служба здоров'я України.

У статті досліджено сутність і зміст системи суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я. Здійснено аналіз сутності категорій «суб'єкт», «система» та «система суб'єктів». Сформовано авторське бачення системи суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я. З'ясовано, що зміст системи суб'єктів, які здійснюють державний контроль і нагляд у сфері охорони здоров'я, може бути представлений шляхом поєднання її елементів – власне суб'єктів, а також зв'язків, з урахуванням яких вона утворена (критеріїв групової належності таких суб'єктів). В якості критеріїв, з урахуванням яких суб'єкти державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я можуть бути розподілені у відповідні групи, обрано обсяг їхньої компетенції. Обґрунтовано, що залежно від такого критерію суб'єкти державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я можуть бути розділені на загальнодержавні, галузеві, спеціальні. З урахуванням цього система суб'єктів державного контролю і нагляду у сфері охорони здоров'я може бути представлена таким чином: 1) загальнодержавні суб'єкти: Верховна Рада України, комітети Верховної Ради





України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України, Рада національної безпеки та оборони; Кабінет Міністрів України; 2) галузеві суб'єкти: міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, провідне місце серед яких посідають Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство розвитку громад і територій України, Міністерство соціальної політики України; 3) спеціальні суб'єкти: Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з лікарських засобів і контролю за наркотиками, Національна служба здоров'я України.

Ключові слова: охорона здоров'я; державний контроль і нагляд; суб'єкти контролю та нагляду; система суб'єктів; суб'єкти охорони здоров'я.

Panova O. The system of entities exercising state control and supervision in the field of health care

The essence and content of the system of entities that exercise state control and supervision in the field of health care has been examined in the article. The analysis of the essence of the categories "subject", "system" and "system of subjects" has been carried out. The author's vision of the system of subjects that carry out state control and supervision in the field of health care has been formed. It has been established that the content of the system of subjects exercising state control and supervision in the field of health care can be represented by combining its elements – the subjects themselves, as well as the connections, taking into account which it is formed – the criteria for the group belonging of such subjects. The scope of their competence was chosen as the criteria according to which the subjects of state control and supervision in the field of health care can be divided into appropriate

groups. It has been substantiated that, depending on such a criterion, the subjects of state control and supervision in the field of health care can be divided into national, sectoral and special. Taking this into account, the system of entities of state control and supervision in the field of health care can be presented as follows: 1) national-level subjects – the Verkhovna Rada of Ukraine, committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights; President of Ukraine, National Security and Defense Council of Ukraine; Cabinet of Ministers of Ukraine; 2) sectoral entities – ministries and other central executive bodies, the leading place among which is occupied by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine, the Ministry of Social Policy of Ukraine; 3) special entities – the Ministry of Health of Ukraine, the State Service of Ukraine on Medicines and Drugs Control, the National Health Service of Ukraine.

Key words: healthcare; state control and supervision; subjects of control and supervision; system of subjects; subjects of health care.

Література

1. Рождественська О.С. Особливий суб'єкт інформаційних правовідносин (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Харків, 2008. 190 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.] Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

3. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України : Акад. курс : підручник у 2 т. / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін. ; В.Б. Авер'янов (відп. ред.). Т. 1 Загальна частина Київ: Юридична думка, 2007. 584 с.

4. Окунєв І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 222 с.





5. Оніщенко Н. М. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку правової системи : дис. ... доктора наук : спец. 12.00.01. Київ, 2002. 424 с.

6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Про комітети Верховної Ради України : закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 135.

8. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верховної Ради України від 29.08.2019 № 19-ІХ. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 35. Ст. 147.

9. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99.

10. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237.

11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 22. Ст. 222.

12. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

13. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ Укра-

їни : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.

14. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197. Офіційний вісник України. 2014. № 51. Ст. 1345.

15. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423. Офіційний вісник України. 2015. № 51. Ст. 1655.

16. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. Офіційний вісник України. 2015. № 38. Ст. 1141.

17. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. Офіційний вісник України. 2014. № 74. Ст. 2105.

18. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : постанова Кабінету Міністрів України від 12.09.2015 № 647. Офіційний вісник України. 2015. № 72. Ст. 2354.

19. Про утворення Національної служби здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1101. Офіційний вісник України. 2018. № 15. Ст. 507.

