

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я



Ілюшина Тетяна Володимирівна
студентка 2 року навчання за ОКР «Магістр»

Як зазначено у Національній стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015 – 2025 рр., затвердженій Наказом МОЗ від 24 липня 2014 р., - у центрі уваги та інтересу системи повинна перебувати людина. Це означає наступне: заходи системи повинні бути спрямовані на задоволення потреб людини; якість, безпека, тривалість послуг, наближеність до громади, швидке реагування на зміни повинні стати наріжними каменями нової СОЗ; охорона здоров'я є системою, яка повинна керувати відносинами між різними учасниками, включаючи надавачів послуг, отримувачів послуг та дослідників, кожний з яких займає певну нішу та має чітко визначену відповідальність. Таким чином, система буде базуватися на довірі, діалозі та взаємній повазі усіх учасників, і ефективність усієї системи в кінцевому вигляді залежатиме від якості їх взаємодії.

Якщо повертатися до більш ранніх документів, що мали на меті визначення напрямків діяльності держави, то однією зі стратегічних цілей держави відповідно до Програми економічних реформ України на 2010-2014 рр., визначалося створення сприятливого регуляторного середовища для підприємництва та безпеки здоров'я громадян. Так, основними завданнями саме стосовно системи адміністративних послуг згідно з даною програмою були (є):

- спрощення дозвільної системи;
- оптимізація адміністративних послуг;
- зміна підходів до здійснення державного нагляду (контролю);

– приведення системи санітарних та фітосанітарних стандартів у відповідність із законодавством ЄС.

Якщо аналізувати нинішній стан справ, можемо зробити висновок, що здебільшого ці завдання, як і суттєва кількість інших прагнень у нашій країні, так і не були реалізовані або ж були втілені не повною мірою. Закцентуємо увагу конкретно на питаннях адміністративних послуг.

Проблематиці адміністративних та публічних послуг в цілому присвячені роботи таких фахівців у галузі адміністративного права, як Р.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко, Ю.П. Битяк, В.П. Тимошук, І.П. Голосніченко тощо. Проблемами управління у сфері охорони здоров'я займалися Гладун Я.Д., О.Гіль, Д. Ковальська, Й. Лучак, Я. Юзьків, О. Ястремська та багато інших.

Метою даної статті є визначення місця адміністративних послуг безпосередньо у системі охорони громадського здоров'я, виокремлення основних видів таких послуг, суб'єктів їх надання, а також дослідження впливу їх на сферу сприяючого управління громадським здоров'ям та основних проблемних питань, які виникають стосовно даного інституту на сьогоднішній день.

Надання адміністративних послуг є однією із основних функцій держави. Категорія «послуги» у публічній сфері має ідеологічне значення діяльності, спрямованої на якомога краще обслуговування громадян – не на заробляння додаткових коштів. [11] У цьому контексті важливого значення набуває суспільне усвідомлення того, що саме людина являє собою головну цінність суспільства, її капітал, а відтак, збереження його та розвиток потребують системи активної державної підтримки [5, с. 80].

Таким чином, основним напрямом наближення влади загалом до пересічного громадянина з метою задоволення його потреб, забезпечення прав та свобод має стати упорядкування та належний рівень управління системою публічних послуг [7, с. 271]. Тобто, як ми розуміємо, ефективне функціонування будь-якої системи вимагає забезпечення належного рівня управління нею, система адміністративних послуг не є виключенням.

У нашій державі система надання адміністративних послуг містить недостатню та неповну правову регламентацію, а разом з тим і певні суперечності із законодавством європейських держав, до співпраці з якими так прагне. Як приклад, збереглося чимало прогалин, щодо оплати адміністративних послуг, розмежування державних та муніципальних послуг, особливостей створення центрів надання адміністративних послуг, не

враховуються думки та пропозиції щодо врегулювання процедури надання адміністративних послуг на рівні окремого спеціального кодексу, як це робиться у розвинених країнах.

Існуюча нині модель охорони здоров'я також загалом багато у чому вже давно відстає від вимог часу [6, с. 110].

Тому, необхідними є розробка належного законодавчого підґрунтя щодо надання адміністративних послуг, в тому числі і у сфері охорони громадського здоров'я, врахування процесу гуманізації розвитку України та забезпечення належного рівня та ефективності їх надання.

Звернемося до основних категорій та їх сутності.

Охорона громадського здоров'я передбачає систему заходів публічної адміністрації, спрямованих на захист здоров'я, шляхом створення сприятливих умов, що спрямовується на попередження і лікування захворювань з метою забезпечення оптимальної працездатності та соціальної активності громадян при максимально можливій індивідуальній тривалості життя.

Адміністративна послуга по суті є діяльністю уповноважених органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, яка провадиться в заявному порядку за зверненням суб'єкта – фізичної чи юридичної особи – і полягає у виконанні обов'язків держави перед цими суб'єктами, зокрема тих, які полягають у юридичному оформленні умов реалізації суб'єктами прав, свобод і законних інтересів [9, с. 103].

І. Б. Коліушко серед основних ознак адміністративних послуг виділяє те, що результатом їх є адміністративні акти — рішення чи юридично значуща дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи.

В свою чергу, законодавство останнім часом тяжіє до визначення адміністративної послуги саме як результату такої діяльності, а не процесу її надання. Так, Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено, що адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [1, с. 44].

Адміністративні послуги в сфері охорони здоров'я визначалися раніше також як результат здійснення владних повноважень адміністративним органом охорони здоров'я, що згідно із законом забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою: видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, посвідчень, проведення

реєстрації тощо [2, с. 16]. Наразі окремого такого визначення в законодавстві вже немає, тому будемо відштовхуватися від загального розуміння адміністративних послуг, наведеного вище згідно із ЗУ «Про адміністративні послуги».

Із урахуванням цього, варто зауважити, що у проекті Адміністративно-процедурного кодексу адміністративна послуга - це прийняття на підставі закону за зверненням конкретної фізичної або юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення, інших документів, реєстрації тощо).

Таке визначення вбачається більш доцільним, оскільки не можна оминати процедуру надання послуги та визначати її ефективність виключно за оцінкою результату, в ролі якого власне виступає адміністративний акт. Останній може бути формально правильним, проте в той же час бути прийнятим із порушеннями принципів законності, неупередженості, прозорості тощо. Саме у зв'язку з цим, варто підтримати думку частини науковців щодо необхідності прийняття та введення в дію Адміністративно-процедурного кодексу, що сприяло б більш детальній регламентації даного інституту, попередженню зловживань та інших правопорушень суб'єктами надання послуг, вищому рівню визначеності строків та вимог щодо надання адміністративних послуг у тих чи інших сферах, прав та обов'язків суб'єктів, питань мотивування рішень та порядку їх оскарження у необхідних випадках.

Основними напрямками надання послуг безпосередньо у сфері охорони вчені визначають:

- індивідуально-орієнтовані послуги;
- орієнтовані на населення масові послуги (стандартні послуги, які передбачають контроль за розповсюдженням інфекційних захворювань, вакцинацію тощо);
- послуги, орієнтовані на сім'ю, громаду, які стимулюють самодопомогу [10, с. 130].

Громадське здоров'я представляє собою галузь науки та практичної діяльності, яка сфокусована на здоров'ї населення загалом, а також спрямована на профілактику захворювань, продовження тривалості життя та зміцнення здоров'я, що втілюються у життя за допомогою організованих зусиль суспільства[4, с. 196].

Відповідно, можемо відмітити, що для охорони громадського здоров'я основним спрямуванням адміністративних послуг має бути орієнтація послуг на населення. Окрім того, сюди також можна віднести і послуги, що орієнтуються на сім'ю, громаду. Такий висновок можна зробити, якщо розглядати первинну допомогу як складову системи охорони громадського здоров'я та враховувати тенденції до необхідності удосконалення цієї ланки та забезпечення функціонування у ній лікарів загальної практики - сімейних лікарів. Окрім того саме первинна медична допомога, здійснювана на належному рівні, має сприяти попередженню різного роду хвороб на ранніх стадіях, сприянню ведення здорового способу життя, а також зменшенню випадків непотрібної госпіталізації, що також є немало важливим в охороні громадського здоров'я.

За змістом публічно-службової діяльності адміністративні послуги у сфері охорони громадського здоров'я здебільшого мають свій прояв у наступних діях:

- реєстрація;
- надання дозволу (ліцензії);
- сертифікація;
- атестація;
- встановлення статусу тощо [8, с. 216].

Суб'єктами адміністративних послуг виступають відповідні уповноважені органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, які перебувають у їх управлінні.

Тому, адміністративні послуги в сфері охорони здоров'я можна поділити на групи, залежно від того, ким вони надаються:

- 1) Міністерством охорони здоров'я України;
- 2) іншими центральними органами виконавчої влади;
- 3) місцевими державними адміністраціями;
- 4) органами місцевого самоврядування.

Адміністративними послугами, що надаються Міністерством охорони здоров'я, наприклад, є:

- видача спеціальних дозволів фізичним особам - підприємцям на зайняття народною медициною (цілительством);
- ліцензування господарської діяльності з переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів, крім діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини;

- видача реєстраційних посвідчень лікарських засобів;
- проведення сертифікації виробництва лікарських засобів, лікарських засобів для міжнародної торгівлі, а також сертифікації підприємств, які здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів тощо.

Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками як один із центральних органів виконавчої влади може реалізувати таким шляхом наступні повноваження:

- ліцензування господарської діяльності з виробництва, імпорту ліків, оптової та роздрібною торгівлі ними;

- реєстрація медичної техніки та виробів медичного призначення, а також осіб, відповідальних за ведення медичних виробів, активних медичних виробів, які імплантують, та медичних виробів для діагностики *in vitro* в обіг, ведення відповідних реєстрів і т.д..

Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів також має надавати дозволи, висновки, гігієнічні сертифікати, інші документи дозвільного характеру тощо.

Щодо окремих центральних органів виконавчої влади виникає деяка плутанина з приводу того, куди саме особа має звертатися за наданням послуги, оскільки у зв'язку з оптимізацією системи центральних органів виконавчої влади частина існуючих раніше органів підлягають реорганізації, здебільшого у формі злиття [3, с. 57]. Так як наразі нові положення про відповідні органи не набрали чинності, не зовсім зрозуміло, хто виконує конкретні функції та відповідно до яких норм.

Окрім того, якщо звернутися до Єдиного державного порталу адміністративних послуг та проаналізувати наявні там матеріали щодо послуг саме у сфері охорони здоров'я, можна побачити, що там також відсутня вичерпна інформація: так, там вказані лише суб'єкти надання та нормативні акти, на підставі яких надається послуга, проте не вказано, куди саме необхідно звертатися, які документи надавати тощо [12].

Місцева державна адміністрація шляхом надання адміністративних послуг:

- обмежує або забороняє використання підприємствами питної води у промислових цілях;

- організовує роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню;

- надає у межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей.

Місцеві ради в свою чергу здійснюють:

- надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію;

- організацію створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги;

- надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв'язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги.

Звідси стає зрозумілим, що більшою мірою адміністративні послуги у сфері охорони громадського здоров'я потрібні для, скажімо так, узаконення діяльності конкретних суб'єктів з метою забезпечення публічного інтересу, пов'язаного із профілактикою захворювань, продовження життя та зміцнення здоров'я.

Тому, їх не можна ототожнювати із медичними послугами, що мають на увазі дії медичного персоналу по задоволенню потреб пацієнтів у відновленні та підтриманні здоров'я, а тому є проявом саме діяльності медичних працівників-виконавців, а не адміністративних органів, а також мають більше індивідуальний характер.

Якщо звернутися знову до ознак адміністративних послуг, можемо також з'ясувати, що адміністративна послуга надається завжди за зверненням фізичної або юридичної особи. Можна сказати, що суб'єкт звернення за наданням адміністративної послуги у сфері охорони громадського здоров'я є дещо специфічним, так як здебільшого це юридичні особи, що здійснюють той чи інший вид діяльності пов'язаний із реалізацією функцій громадського здоров'я, в той же час за медичною послугою звертається лише фізична особа.

Отже, підбиваючи підсумок, можемо зазначити, що адміністративні послуги у сфері охорони громадського здоров'я передбачають реалізацію владних повноважень адміністративними органами охорони здоров'я, що забезпечує юридичне оформлення умов здійснення фізичними та юридичними особами конкретних прав, свобод та інтересів за їх ініціативою. Надаються вони центральними органами виконавчої влади, місцевими державними

адміністраціями, органами місцевого самоврядування у формі реєстраційних дій, атестації, сертифікації, ліцензування, тощо та орієнтуються на сім'ю, громади та населення загалом. Для досягнення належного та ефективного правового регулювання їх надання, необхідно привести відповідну нормативну базу у відповідність до змін у системі органів виконавчої влади, а також забезпечити більш детальну регламентацію безпосередньо процедури надання адміністративних послуг загалом.

Список використаної літератури:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України від 15 жовтня 2012 р. – № 76. – С. 44. – Ст. 3067.
2. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок // Офіційний вісник України офіційне видання від 27.07.2009 р. - № 54. - С. 16. - Ст. 1871.
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Кабінет Міністрів України; Постанова // Офіційний вісник України офіційне видання від 23.09.2014. - №74. - С. 57. - Ст. 2105.
4. Гревцова Р.Ю. Актуальні проблеми правового регулювання охорони громадського здоров'я в Україні // Адміністративне право і процес. – № 1(11). – 2015. – С. 195-207.
5. Заяць Г.С. Доступність медичних послуг у системі державних пріоритетів // Економіка та держава. - 2012. - № 11. – С.80.
6. Мачуга Н.З. Аналіз особливостей управління системою якості медичних послуг в Україні // Актуальні проблеми економіки. - 2012. - №3(129). – С. 110.
7. Ніколаєнко К.В. Адміністративні послуги як різновид публічних послуг // Держава і право — 2010. — № 47. — С. 269-274.
8. Ославський М.І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посібник. - К.: Знання, 2009. – С. 216.
9. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення // Публічне право. – 2013. - №2(10). – С. 103.
10. Стрельченко О.Г. Природа надання адміністративних послуг у сфері охорони здоров'я // Вісник запорізького національного університету. – 2012. - № 2 (ч. II). – С. 127-132.

11. Тимошук В., Стоян В. Кому 10 мільярдів... або знову про державні послуги. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://narodna.pravda.com.ua/authors/>.

12. Єдиний державний портал адміністративних послуг. [Електронний ресурс] – Режим доступу: - <http://www.posluga.gov.ua/>.

У даній статті робиться спроба визначення місця адміністративних послуг у системі охорони громадського здоров'я, виокремлення основних їх видів, наведення прикладів таких послуг; зазначаються суб'єкти надання, а також досліджується вплив адміністративних послуг на сферу сприяючого управління громадським здоров'ям та деякі проблемні питання, що виникають стосовно даного інституту на сьогоднішній день.

Ключові слова: адміністративні послуги, право громадського здоров'я, правове регулювання, система охорони здоров'я, публічне адміністрування, органи публічної влади, адміністративні процедури.

В данной статье делается попытка определения места административных услуг в системе охраны общественного здоровья, определения основных их видов, приведения примеров таких услуг; указываются субъекты, оказывающие административные услуги в этой сфере, а также исследуются влияние последних на область способствующего управления общественным здоровьем и некоторые проблемные вопросы, которые возникают в связи с этим институтом на сегодняшний день.

Ключевые слова: административные услуги, право общественного здоровья, правовое регулирование, система здравоохранения, публичное администрирование, орган публичной власти, административные процедуры.

This article attempts to determine a place of administrative services in the public health system, to outline their main species, to promote examples of such services; providers are indicated, the influence of administrative services to the field of promoting public health management and some issues arising in respect of this institution today are investigated.

Keyterms: administrative services, public health law, legal regulation, healthcare system, public administration, public authority, administrative procedures.