

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ ДОГОВОРУ ЯК ФОРМИ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Завальна Ж. В.

*Харківський національний університет внутрішніх справ,
Сумський юридичний факультет*

Одним із важливих напрямків адміністративної реформи є здійснення заходів щодо зміни діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які здійснюють управління відносинами в певній галузі чи сфері. Однією з останніх є сфера охорони здоров'я.

Згідно з «Основами законодавства України про охорону здоров'я» дана сфера є пріоритетною. Це підтверджує також і те положення, що особисту відповідальність за реалізацію державної політики з охорони здоров'я несе Президент України. Реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи державної виконавчої влади. Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства та інші центральні органи державної виконавчої влади, Рада міністрів Республіки Крим, представники Президента України та підпорядковані їм органи місцевої державної адміністрації, а також виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад народних депутатів реалізують державну політику охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством. Реалізацію державної політики названі органи здійснюють застосовуючи різні форми управління. Останнім часом, у зв'язку із проведенням адміністративної реформи, одним із напрямків якої є демократизація управління в усіх сферах, набуває поширення договірні форма управління.

Питання управлінських відносин у сфері охорони здоров'я поки що не знайшли відображення в монографічних дослідженнях українських вчених, оскільки даний напрямок почав розвиватися порівняно недавно. Окремим аспектам державного управління в сфері охорони здоров'я приділяли увагу В. Пашков, З. Гладун. Не дивлячись на певну увагу з боку науковців до даної проблематики, все ж таки залишається потреба у тому, щоб розглянути адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я та окремі форми державного управління саме в цій сфері. Відповідно до цього, метою даної статті є визначення наявності використання договору як форми управління органами виконавчої влади у сфері охорони здоров'я. Завданням даної статті є аналіз діючого законодавства щодо використання видів нормативних актів, в яких виражені управлінські рішення Міністерства охорони здоров'я України.

Політика держави в сфері охорони здоров'я базується на ряді принципів, що отримали своє закріплення в «Основах законодавства України про охорону здоров'я». Серед інших, необхідно виділити принцип децентралізації державного управління,

розвиток самоуправління та самостійності працівників охорони здоров'я на правовій і договірній підставах [1, 238].

Дані принципи політики держави безпосередньо втілюються через конкретні форми державного управління. Державне управління, переважний обсяг якого втілено в діяльності органів виконавчої влади, виражається в певних формах. По формах можна судити про те, що і як робиться в державних органах відповідно до їхньої компетенції. Ефективність реалізації влади багато в чому залежить від правильного використання арсеналу форм діяльності. Вміле поєднання різних форм сприяє вдосконаленню організації управління, його впливу на суспільні процеси в різних сферах суспільного життя. Форми управлінської діяльності відзначаються помітною універсальністю щодо конкретних сфер і галузей державного управління. Зазвичай, до основних правових форм управління відносять: 1) видання правових актів (нормативного й індивідуального характеру); 2) вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій; 3) укладання адміністративних договорів (угод) [2, 278].

Щодо таких форм управління, як видання правових актів управління та здійснення інших юридично значущих дій, необхідно зазначити, що вони найчастіше використовуються для здійснення державного управління в сфері охорони здоров'я. Так, Міністерство охорони здоров'я України (далі — МОЗ) здійснюючи діяльність з адміністративно-правового регулювання і державного управління, як правило, видає накази, постанови, інструкції інші. Крім того, МОЗ дуже часто здійснює юридично значущі дії, до яких необхідно віднести здійснення реєстраційних дій, проведення атестацій, видачі ліцензій, дозволів [3, 4].

Використання такої форми державного управління як адміністративний договір стає дедалі більш актуальною. Дана форма управління для науки адміністративного права не є новою [5, 6], хоча в адміністративному законодавстві знайшла своє закріплення зовсім недавно. Кодекс адміністративного судочинства надає визначення адміністративного договору в такому вигляді. Адміністративний договір — дво — або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [7].

У зв'язку з введенням в українське законодавство інституту адміністративного договору [8, 7] центральні органи виконавчої влади, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та заклади охорони здоров'я мають право використовувати дану форму управління при побудові відносин управління. Причому в даних відносинах зазначені органи можуть бути як сторонами, так і учасниками. Тобто, в першому випадку права і обов'язки виникають безпосередньо для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів здоров'я. Причому, договори можуть бути *внутрішніми і зовнішніми*. Під внутрішніми ми розуміємо договори, укладені в середині країни між українськими органами державної влади на різних рівнях. Так,

в галузевих нормативних актах Міністерства охорони здоров'я України дається можливість альтернативного вирішення деяких управлінських питань. Альтернатива полягає в можливості органами влади та місцевого самоврядування застосувати імперативної форми управління (наказ) чи диспозитивної (договір, угоду). Так, Наказ МОН України № 136 від 26.03.2003 «Про порядок відображення в обліку операцій з централізованого постачання матеріальних цінностей» встановлює, що взаємовідносини між Міністерством охорони здоров'я України (головним розпорядником бюджетних коштів) та ДП (установою-закупником) про централізоване постачання установ-замовників регулюються угодою або іншим відомчим документом.

Зовнішні договори — це договори, укладені між органами виконавчої влади різних країн, які здійснюють управління в сфері охорони здоров'я. Адміністративно-праове регулювання та державне управління в сфері охорони здоров'я також здійснюються шляхом укладення міжнародних договорів. Прикладом може слугувати договір між Міністерством охорони здоров'я України та дирекцією з питань розвитку і співробітництва Швейцарії стосовно фінансового та технічного співробітництва за Програмою «Покращання надання перинатальних послуг в Україні» від 06 липня 2002 р. Даний договір укладається у прагненні зміцнити дружні стосунки, які існують між обома країнами, та на підставі рамкової Угоди між Урядом України та Урядом Швейцарської Конфедерації про технічне та фінансове співробітництво, підписаної 13 жовтня 1997 р. та ратифікованої Верховною Радою України 14 травня 1999 р., досягнули домовленості про виконання Програми «Покращання надання перинатальних послуг в Україні».

У другому випадку, вони мають сприяти укладенню договорів між суб'єктами сфери охорони здоров'я. Наказ МОН України № 400 від 11.08.2005 встановлює, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування та заклад охорони здоров'я на виконання Указу Президента України від 08.08.2000 р. № 963/2000 «Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України» з метою сприяння налагодженню ефективної взаємодії між лікарняними касами, мають сприяти укладенню договорів між лікарняними касами та закладами охорони здоров'я. Предметом таких договорів є домовленість про об'єднання зусиль, спрямованих на покращення надання медичної допомоги, вдосконалення системи контролю за якістю медичної допомоги населенню, в тому числі членам лікарняної каси.

Такими договорами, як правило, визначаються такі основні напрямки співпраці:

1. Сприяння налагодженню ефективної взаємодії між лікарняними касами, місцевими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та медичними закладами.
2. Сприяння діяльності та популяризації досвіду лікарняних кас.
3. Удосконалення системи медикаментозного забезпечення громадян, в тому числі членів лікарняних кас.
4. Підвищення якості надання медичної допомоги населенню.

5. Обмін сторін інформацією з нормативно-правових питань.

6. Вдосконалення системи договірних відносин лікарняних кас з лікувально-профілактичними закладами області (міста).

Також визначаються шляхи здійснення співпраці серед яких називаються:

1. Створення (при необхідності) Координаційної ради за участю представників сторін та органів місцевого самоврядування для забезпечення узгоджених дій та оперативного вирішення питань, пов'язаних з функціонуванням лікарняних кас.

2. Створення спільної експертної комісії з контролю якості надання медичної допомоги членам лікарняних кас і проведення експертної оцінки якості надання медичної допомоги членам лікарняних кас на прохання лікарняних кас.

3. Ознайомлення лікарняних кас із змінами в законодавчих і нормативно-правових актах із питань охорони здоров'я.

4. Ознайомлення лікарняних кас і впровадження чинних стандартів лікувально-діагностичних технологій, порядку експертизи якості лікувально-діагностичного процесу тощо.

5. Подання інформації про діяльність лікарняних кас за узгодженими формами у встановлені терміни.

6. Спільне проведення робочих нарад, семінарів, конференцій із питань організації медичної допомоги населенню, в тому числі членам лікарняних кас.

Необхідно констатувати, що місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування в деяких випадках посприяли в укладенні таких договорів, що є ознакою демократизації адміністративних відносин у сфері охорони здоров'я.

Не дивлячись на можливість застосування договірної форми управління МОЗ продовжує видавати правові акти управління, навіть з тих питань, щодо яких прямо вказана можливість регулювання угодою. В цьому можна переконатися, проаналізувавши нормативні акти МОЗ. Так, наприклад, розподіл і раціональне використання медикаментів, закуплених у 2002 році для лікування дітей, хворих на онкологічні та онкогематологічні захворювання здійснювався виданням однойменного наказу цього міністерства (№ 313 від 07.08.2002) розподіл препаратів для лікування опортуністичних інфекцій у хворих на ВІЛ-інфекцію/СНІД, що надаються Міжнародним Альянсом з ВІЛ/СНІД в Україні в якості гуманітарної допомоги у 2004 році (Наказ МОЗ № 633 від 20.12.2004). Перелік нормативних актів, які не є договорами, і якими здійснюється адміністративне регулювання в сфері охорони здоров'я можна продовжувати, але в цьому немає потреби, оскільки аналіз показує, що відносини щодо централізованого постачання врегульовуються саме виданням правових актів управління.

Одним із факторів недостатнього застосування органами державного управління договору в здійсненні управління, на нашу думку, є два фактори. Першим фактором є сила звичаю, оскільки процес реформування управлінської системи в цілому так само як і окремих спектрів її діяльності, проходить не настільки жваво, як хотілося б, оскільки

дана система завжди відрізнялася консерватизмом. По-друге, відсутність прямої вказівки в положенні про органи державного управління в сфері охорони здоров'я на наявність повноважень щодо застосування договорів як форми управління. Дана вказівка відсутня і в положеннях про органи місцевого самоврядування та закладів охорони здоров'я, оскільки при наявності права укласти цивільно-правові та міжнародні договори відсутнє таке ж повноваження застосовувати договори як форму управління. А оскільки в адміністративному праві діє принцип «дозволено тільки те, що передбачено законом», то застосування не зовсім легітимної форми управління годі й чекати.

Таким чином, виходячи з вище викладеного, необхідно зазначити, що діючим законодавством передбачена можливість застосування договору в управлінських відносинах у сфері охорони здоров'я як із суб'єктами в середині країни, так і з іноземними суб'єктами. Але, при наявності можливості застосування такої форми управління як договір, вона використовується не в повній мірі, оскільки надана можливість закріплена в законодавстві фрагментарно і тим самим унеможлиблює використання договору в управлінській діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і закладів охорони здоров'я.

Дослідження питань договірного управління знаходяться на початковій стадії. Не виникає сумніву щодо необхідності продовження вивчення даних питань, оскільки цього вимагають і права теорія, і практика. Отримані висновки можуть бути покладені в основу подальших досліджень в даному напрямку, а також використані для вдосконалення чинного законодавства.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: У 2 т.: Т. 2. Особлива частина / Ред. Колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К.: Юрид. думка, 2005. — 238.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: У 2 т.: Т. 1. Особлива частина / Ред. Колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К.: Юрид. думка, 2005. — 278.
3. Наказ Міністерства охорони здоров'я України №92 від 26.08.2003 «Про державну реєстрацію лікарських засобів».
4. Наказ Міністерства охорони здоров'я України №195 від 10.08.2000 «Про надання спеціального дозволу на медичну діяльність у галузі народної і нетрадиційної медицини».
5. Ямпольская У. О теории административного договора // Советское государство и право. — 1966. — № 10.
6. Новосёлов В. К вопросу об административных договорах // Правоведение. — 1969. — № 3.
7. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради. — 2005. — № 35—36, № 37. — ст. 446.
8. Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали // Український правовий часопис: Вип. 4. — К., 1999.