

*Стрельченко Оксана Григорівна,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративно-правових наук та менеджменту  
юридичного факультету Науково-навчального інституту права і психології  
Національної академії внутрішніх справ*

## КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

*У статті розкрито суть контролю як засобу забезпечення законності у сфері охорони здоров'я. Охарактеризовано три ключових об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я: контроль за наркотиками; контроль за лікарськими засобами; санітарно-епідеміологічний нагляд.*

**Ключові слова:** контроль як засіб забезпечення законності, система органів державного контролю у сфері охорони здоров'я, контроль за наркотиками; контроль за лікарськими засобами; санітарно-епідеміологічний нагляд.

У системі засобів забезпечення законності у публічному адмініструванні державний контроль посідає важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами.

Тож, метою статті є розкрити суть контролю як засобу забезпечення законності у сфері охорони здоров'я, охарактеризувати основні об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я.

Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти. З допомогою

контролю, який у науці управління часто називають "зворотним зв'язком", суб'єкт публічного адміністрування отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести важелі адміністрування у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки.

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється публічною адміністрацією, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни.

Сутність державного контролю у досліджуваній сфері полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи охорони здоров'я й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів.

Поряд з контролем органи публічної адміністрації здійснюють такі близькі до нього види діяльності, як нагляд і моніторинг у сфері охорони здоров'я. З огляду на це необхідно відзначити відмінності між названими явищами. Так, найбільш характерними особливостями нагляду є наступне:

1) нагляд здійснюється органами публічної адміністрації щодо об'єктів публічного адміністрування сфери охорони здоров'я, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів публічного адміністрування сфери охорони здоров'я (хоча в окремих випадках він здійснюється і щодо не підпорядкованих об'єктів);

2) у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і дисциплінарні заходи;

3) адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідни-

ми суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль — за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами. Отже, нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, застосування якого при виявленні порушень може супроводжуватися заходами впливу державно-владного характеру.

З розуміння суті контролю в публічному адмініструванні як здійснення перевірки відповідності діяльності керованого об'єкта приписам керуючого суб'єкта та усунення виявлених недоліків впливає, що контроль є самостійною функцією публічного адміністрування, зокрема і у сфері охорони здоров'я.

Функція контролю перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, вона полягає в оцінці відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять у цілому перед системою управління. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність у сфері охорони здоров'я, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

У сучасних умовах виникла потреба у нових підходах до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування такої системи пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поменшало недоліків у сфері публічного адміністрування, а управлінські рішення не стали ефективнішими.

Розглядаючи місце і роль контролю у сфері публічного адміністрування системи охорони здоров'я, слід зазначити існування відмінностей між поняттями "система державного контролю у сфері публічного адміністрування охороною здоров'я" і "система органів державного контролю у сфері охорони здоров'я".

Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації адміністрування, призначення контролю та форми і методи його реалізації. Із засобу покарання контроль перетворився на засіб інформаційно-аналітичного характеру, став невід'ємним фактором подальшого розвитку публічного адміністрування. На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути як основною їх діяльністю, так і виступати складовою ширшої діяльності.

Система державного контролю у сфері публічного адміністрування охороною здоров'я не вичерпується і не зводиться до системи органів. Вона набагато ширша, оскільки включає і органи та осіб, для яких контроль не є основною діяльністю (а таких органів набагато більше), а також різноманітні форми його проведення. Отже, система державного контролю включає органи і посадових осіб, наділених державою контрольними повноваженнями щодо органів публічного управління, форми і методи контрольної діяльності та взаємозв'язки між ними.

Цілком очевидно, що система органів державного контролю у сфері охо-

рони здоров'я включає лише ті органи публічної адміністрації, для яких контроль є основною діяльністю, і здійснюється у відповідній сфері чи стосується певної функції, конкретних питань. Органи державного контролю наділяються контрольними повноваженнями, які поширюються на сферу охорони здоров'я.

Як уже зазначалося, контроль є активним втручанням суб'єкта адміністрування у діяльність підконтрольного об'єкта. У цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [1].

Поряд з широким поняттям контролю як діяльності, що має місце в роботі усіх державних органів, контроль розглядають і звужено – як діяльність органів контролю, які у межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль. Визначення контролю в широкому аспекті змушує згадати й те, що контроль виступає в двох основних видах: державний та недержавний, що в сукупності утворюють соціальний. Державний контр-

оль включає контролюючі дії усіх без винятку державних структур та поглинає в собі контроль у сфері публічного адміністрування. Його основною метою виступає дослідження взаємовідносин суб'єктів публічного управління з метою підтримання законності та дисципліни у публічному адмініструванні сферою охорони здоров'я.

Виходячи з вищевикладеного, контроль можна визначити як сукупність дій суб'єкта публічного адміністрування по спостереженню за функціонуванням відповідного об'єкта контролю у сфері охорони здоров'я з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про нього; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб. Контроль слід відрізнити від близького до нього методу публічного адміністрування – нагляду, хоч у них є ряд однакових рис: єдина мета – забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні; можуть здійснюватись в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо); контролюючі та наглядові органи мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні об'єкти; давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки. Основні відмінні ознаки контролю як методу державного управління від нагляду: контроль повсякденний та

безперервний, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і численними спеціально створеними для цього контролюючими органами, контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до відповідальності [1, с. 210].

Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за дотриманням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій.

У визначенні змісту та шляхів виконання загальнодержавних та місцевих програм охорони здоров'я, здійсненні відповідних конкретних заходів, вирішенні кадрових, наукових та інших проблем організації державної діяльності в цій галузі можуть брати участь фахові громадські організації працівників охорони здоров'я та інші об'єднання громадян, у тому числі міжнародні.

Міністерство охорони здоров'я у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Зокрема, Міністерство охо-

рони здоров'я виконує такі функції: розроблення, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості; контроль і нагляд за дотриманням санітарного законодавства, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення; контроль за усуненням причин і умов виникнення та поширення інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань, отруєнь та радіаційних уражень людей.

Різноплановий характер охорони здоров'я, значний перелік напрямів медичної діяльності обумовлюють особливості підходу стосовно здійснення державного контролю та нагляду в зазначеній сфері. Життя і здоров'я людей є найважливішими соціальними цінностями, тому контроль-наглядовій діяльності у сфері охорони здоров'я повинна приділятися належна увага. Доцільно виокремити три ключових об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я: контроль за наркотиками; контроль за лікарськими засобами; санітарно-епідеміологічний нагляд.

Контроль за наркотиками є важливим напрямом діяльності держави у сфері охорони здоров'я. На боротьбу з наркоманією спрямовують свою діяльність правоохоронні органи, громадські організації, медичні установи тощо. Одним із ключових державних органів у цій системі є Державна служба України з контролю за нарко-

тиками, яка: формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень; здійснює державне регулювання та контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та заходів з протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень [2].

Контроль за лікарськими засобами є важливою ланкою державного регулювання у сфері охорони здоров'я, оскільки значна частина ліків випускаються з порушенням діючих норм, є підробками, або такими, ефективність яких не відповідає заявленим виробниками показникам. З огляду на те, що більшість пацієнтів для лікування використовують лікарські засоби, контроль за їх обігом має бути поставлений на належному рівні. З цією метою діє Державна служба з лікарських засобів [3], основними завданнями якої щодо контролю є: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері виробництва, контроль за якістю та реалізацією лікарських засобів; здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів, у тому числі тих, які закупаються за кошти державного і місцевих бюджетів, на всіх етапах обігу, зокрема під час їх виробництва, зберігання, транспортування, реалізації суб'єктами господарської діяльності, утилізації та знищення, в тому числі правил здійснення належних практик (виробничої, дистрибуторської, зберігання, ап-

течної); здійснення контролю за дотриманням вимог технічних регламентів щодо медичних виробів; здійснення державного контролю ввозу на митну територію України лікарських засобів; здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні та використанні лікарських засобів, у тому числі імунобіологічних препаратів та медичних виробів, тощо [4].

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд – діяльність органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби з контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та із застосування заходів правового характеру щодо порушників.

Основними завданнями цієї діяльності є: державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами та громадянами, реалізація ними санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів; нагляд за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах; контроль за дотриманням показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин і інгредієнтів у тютюнових

виробах, які реалізуються на території України, та моніторингу ефективності вжитих заходів з попередження і зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення; контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) нехарчової продукції; державний санітарно-епідеміологічний нагляд за застосуванням дезінфекційних засобів і проведенням дезінфекційних заходів; епідеміологічний нагляд за побічною дією імунобіологічних препаратів та їх епідеміологічною ефективністю. Метою державного санітарно-епідеміологічного нагляду є запобігання, виявлення та припинення санітарного законодавства.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється вибірково перевітками дотримання санітарного законодавства за планами органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, а також позапланово залежно від санітарної, епідемічної ситуації та за заявами громадян. Результати перевірки оформлюються актом, форма і порядок складання якого визначаються головним державним санітарним лікарем України [5].

Отже, контроль над публічним адмініструванням сфери охорони здоров'я дозволяє створити сприятливі умови розвитку цієї галузі, зупинити її руйнування, створити умови для реального доступу населення до якісних медичних послуг, перевести галузь на якісно новий рівень та впровадити ефективне медичне страхування.

**Список використаних джерел:**

1. Коломєць Т. О. Адміністративне право України. – К. : Вид-во : Істина, 2012. – 458 с.

2. Положення про Державну службу України з контролю за наркотиками : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 457/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/457/2011>.

3. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів : Указ Президента України від 8 квітня 2011 року № 440/2011 // Офіційний вісник України. – № 29. – Ст. 1248.

4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-ХІІ (зі змінами від 17 лютого 2011 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.

**Стрельченко А. Г. Контроль как средство обеспечения законности в сфере здравоохранения.**

*В статтє раскрыта суть контролю как средства обеспечения законности в сфере здравоохранения. Охарактеризованы три ключевых объекта контроля и надзора в сфере здравоохранения: контроль за наркотиками, контроль за лекарственными средствами; санитарно-эпидемиологический надзор.*

**Ключевые слова:** контроль как средство обеспечения законности, система органов государственного контроля в сфере здравоохранения, контроль за наркотиками, контроль за лекарственными средствами; санитарно-эпидемиологический надзор.

**Strelchenko O. Control as a Means of Ensuring the Rule of Law in Health Care.**

*The article reveals the essence of control as a means of ensuring the rule of law in health care. Three key objects of control and supervision in health care are being described: drug control, monitoring of medicines, sanitary and epidemiological supervision.*

**Keywords:** control as a means of law enforcement, system of state control in health care, drug control, monitoring of medicines, sanitary and epidemiological supervision.

*Стаття надійшла до редакції 19.06.2012*