

УДК 342.9: 338.46:61(477)

Микола Васюк,

аспірант

Національного університету біоресурсів і природокористування України

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ ПОСЛУГ У МЕДИЧНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

У статті аналізується діяльність органів публічного управління уповноважених на здійснення діяльності з надання публічних послуг у медичній галузі. Звертається увага на проблемні питання, наявні в діяльності органів управління, та визначається система суб'єктів публічного управління надання публічних послуг у медичній галузі України.

Ключові слова: адміністративне право, управління, суб'єкти управління, медична галузь, послуги.

Постановка проблеми. Нині в Україні здійснюються демократичні зміни, що сприяють удосконаленню діяльності суб'єктів публічного управління у медичній галузі. Правові засади діяльності суб'єктів публічного управління надання послуг у медичній галузі регулюються значною кількістю нормативно-правових актів, серед яких провідну роль відіграють норми публічного права. Проте реформування сфери охорони здоров'я, прийняття доповнень і змін до чинного законодавства зумовлюють теоретичний і практичний інтерес до суб'єктів публічного управління надання послуг у медичній галузі України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, що розглядаються у цій статті, порушували В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. Б. Дутчак, І. Б. Каліушко, В. І. Курило, В. Я. Малиновський, О. П. Світличний, О. Г. Стрельченко, С. Г. Стеценко, В. П. Тимошук, В. М. Шаповал та ін. Опоередковано питання діяльності суб'єктів медичної практики розкривалися у працях Л. М. Дешко, Л. І. Куш, В. М. Пашкова, А. В. Симонян. Окремим питанням адміністративно-правового регулювання фармацевтичної діяльності присвячене дослідження Н. В. Волк. Утім роботи щодо діяльності суб'єктів публічного управління з надання послуг у медичній галузі недостатньо представлені у сучасній юридичній літературі, що й зумовлює актуальність дослідження цього питання.

Мета статті полягає у визначенні суб'єктів публічного управління з надання послуг у медичній галузі України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Конституції України людина, її життя і здоров'я честь та гідність є найвищою со-

ціальною цінністю. Права і свободи людини визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Ці конституційні засади спонукають до переосмислення ролі держави та відносин між владою і громадянами. Держава повинна не управляти суспільством, а надавати йому послуги. Громадяни у відносинах з державою є не прохачами, а споживачами послуг [1, с. 300].

Сучасне адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин, нерозривно пов'язане з інститутами публічної влади та публічного управління. Норми адміністративного права наділяють правосуб'єктністю широке коло суб'єктів адміністративно-правових відносин, правове становище яких у сфері публічного управління визначається характером і обсягом повноважень. Така діяльність зумовлює наявність значної кількості суб'єктів публічного управління, які наділені різними юридичними властивостями і повноваженнями, таким суб'єктом є так звана публічна адміністрація [2, с. 205].

Поняття «суб'єкти публічної адміністрації» у теорії адміністративного права є категорією не новою. Структурними елементами системи публічної адміністрації є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Ознакою, що притаманна публічним послугам, є суб'єкти, які здійснюють надання цих публічних послуг. Згідно з п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» суб'єктами надання адміністративної послуги є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [3].

Отже, ключовими суб'єктами надання адміністративних послуг є органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші уповноважені органи (їх посадові особи), які вступають в адміністративно-правові відносини з приводу виконання покладених на них обов'язків і реалізації належних їм прав у сфері надання публічних послуг у медичній галузі. При цьому слід звернути увагу на те, що в юридичній літературі вживаються різноманітні визначення терміна «послуги». О. П. Світличний зазначає, що, незважаючи на певний ступінь розробленості, поняття «послуга» залежно від галузевої належності у нормативних актах, а також у науковій літературі по-різному тлумачиться науковцями, чії точки зору зазвичай не збігаються між собою [4, с. 298]. У свою чергу А.В. Рабінович, звертає увагу на те, що має бути розроблена така загально-юридична інтерпретація послуги (і сформульована її дефініція), яка б охоплювала будь-які галузево-юридичні послуги: і приватно правові (насамперед, цивільні), і публічно-правові (зокрема, адміністративні) [5, с. 142].

У питанні надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також іншими уповноваженими органами та їх посадовими особами, як слушно зазначають І. Б. Коліушко і В. П. Тимошук, «слід виходити із того, що найбільш широким (родовим) поняттям щодо послуг є поняття публічних послуг» [1, с. 301].

Адміністративне право регулює діяльність із надання публічних послуг, тобто діяльність суб'єктів публічної адміністрації (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших уповноважених органів), у ході якої надаються різноманітні послуги у медичній галузі, за якими фізичні або юридичні особи звертаються із заявою до зазначених органів та їх посадових осіб. З огляду на специфіку надання публічних медичних послуг, серед вказаних суб'єктів публічної адміністрації найбільшу роль відіграє Міністерство охорони здоров'я України, яке є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, а також структурні підрозділи цього органу.

Аналіз «Положення про Міністерство охорони здоров'я України» свідчить, що міністерство виконує в межах повноважень, передбачених законом, інші функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління МОЗ України, здійснює ліцензування господарської діяльності з медичної практики, затверджує порядок здійснення контролю за додержанням лі-

цензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами та критерії і стандарти державної акредитації закладів охорони здоров'я та порядку проведення сертифікації виробництва лікарських засобів, лікарських засобів для міжнародної торгівлі, а також сертифікації підприємств, які здійснюють оптову реалізацію (дистрибуцію) лікарських засобів [6].

У межах визначених повноважень МОЗ України видає накази, які є обов'язковими для його структурних підрозділів. З метою розгляду проблемних питань, що можуть виникати під час державної реєстрації лікарських засобів (а така реєстрація потребує і надання публічних медичних послуг), наказом МОЗ України від 20.03.2012 №178, утворено Комісії з питань державної реєстрації лікарських засобів. Основним завданням Комісії є оцінка дотримання чинного законодавства України під час проведення процедури державної реєстрації лікарських засобів [7].

Структуру МОЗ України становлять підрозділи, які, крім іншого, також спрямовують свою діяльність на надання публічних медичних послуг. У межах статті ми розглядатимемо структурні підрозділи МОЗ України.

З метою надання адміністративних послуг з державної перереєстрації лікарських засобів наказом МОЗ України від 14.02.1992 № 29 було створено ДП «Державний експертний центр МОЗ України» [8]. У структурі МОЗ України також діють: Управління фармацевтичної діяльності та якості фармацевтичної продукції, якому підпорядковані: відділ державної реєстрації лікарських та імунобіологічних засобів та відділ організації обігу лікарських та наркотичних засобів, що здійснюють діяльність із надання публічних медичних послуг щодо державної реєстрації, перереєстрації, внесення змін до реєстраційних матеріалів лікарських засобів та лікарських засобів/медичних імунобіологічних препаратів, та Управління ліцензування та контролю якості надання медичної допомоги, що включає відділ ліцензування, сертифікації та акредитації, відділ контролю якості медичної допомоги, сектор державного контролю ліцензування медичної практики [9].

Відповідно до вимог наказу МОЗ України від 14.03.2011 № 142 «Про вдосконалення державної акредитації закладів охорони здоров'я» (зі змінами від 20.12.2013 № 1116), заклади, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу, можуть отримати вищу категорію лише за умови наявності сертифіката про відповідність системи управління

якістю, яка впроваджена у закладі [10]. Виконавцем цього наказу стало ДП «Український медичний центр сертифікації», яке належить до сфери управління МОЗ України й уповноважене надавати послуги з оцінки відповідності медичних виробів, сертифікації систем управління якістю [11].

Відповідно до «Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками», Держлікслужба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується КМУ через МОЗ України. Одним із завдань цієї служби є надання суб'єктам господарювання ліцензії на провадження господарської діяльності з культивування рослин, включених до переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та з розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації, ввезення на територію України, вивезення з території України, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до відповідного переліку; надання суб'єктам господарювання дозволів на ввезення (вивезення), транзит через територію України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [12].

Держлікслужба України володіє розгалуженою системою державних підприємств, які, як суб'єкти адміністративно-правових відносин, наділені адміністративною правоздатністю та дієздатністю у галузі надання публічних послуг. Так, ДП «Український науковий фармацевтичний центр якості лікарських засобів» є провідною установою у галузі стандартизації та контролю якості лікарських засобів. Надає послуги арбітражного аналізу лікарських засобів за поданням Держлікслужби України та за зверненнями суб'єктів господарювання [13].

ДП «Центральна лабораторія з аналізу якості лікарських засобів і медичної продукції» проводить незалежний контроль якості та безпеки лікарських засобів в Україні, а також надає послуги з дослідження й експериментальних розробок у сфері інших природничих і технічних наук [14].

ДП «Український фармацевтичний інститут якості» надає послуги: із підтвердження відповідності умов виробництва лікарських засобів вимогам GMP; експертизи для видачі експертних висновків на право ввезення на територію України лікарських засобів; питань фармацевтичної якості медичних виробів; експертизи проектів будівництва та реконструкції виробничих дільниць тощо [15].

Помітну роль у наданні публічних послуг відіграють і недержавні суб'єкти публічної

адміністрації, які здійснюють свою діяльність відповідно до нормативних актів та у порядку делегування владних повноважень. Прикладом надання публічних медичних послуг є суб'єкти приватного права. Так, відповідно до наказу Мінекономрозвитку України від 21.07.2015 № 846, приватне підприємство КНДЦ «ПОЛІТОКС» здійснює оцінку відповідності продукції вимогам технічних регламентів [16]. Сьогодні консалтинговий науково-дослідний центр «ПОЛІТОКС» надає публічні послуги із самодекларування медичних виробів вимогам технічних регламентів [17]. Інший приклад: ТОВ «Український центр медичної сертифікації та прогнозування» згідно з наказом Мінекономрозвитку України від 24.12.2015 № 1764 є органом з оцінки відповідності медичних виробів вимогам технічних регламентів [18]. Свою діяльність «Український центр медичної сертифікації та прогнозування» здійснює відповідно до Законів України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» та «Підтвердження відповідності» та надає інформаційні послуги й послуги з оцінки відповідності медичних виробів вимогам технічних регламентів [19].

У зв'язку з однорідністю суспільних відносин, що складаються у галузі надання публічних послуг у медичній галузі, та однорідністю правових норм, якими регулюються ці відносини, публічні послуги у медичній галузі слід вважати окремим видом послуг, що відображають форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Висновки

Аналіз нормативно-правового регулювання надання публічних послуг у медичній галузі дозволяє дійти висновку, що публічні послуги у цій галузі характеризуються специфікою галузевого законодавства. Публічні послуги надаються широким колом уповноважених суб'єктів публічної адміністрації шляхом реалізації владних повноважень. Ними можуть бути суб'єкти як публічного права, так і приватного права, які надають публічні послуги на виконання делегованих повноважень. Основними суб'єктами публічної адміністрації, які надають публічні послуги у медичній галузі України, є: Міністерство охорони здоров'я України; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Державний експертний центр МОЗ України; Український медичний центр сертифікації; Український науковий фармацевтичний центр якості лікарських засобів; Центральна лабораторія з аналізу якості лікарських засобів і медичної продукції; Український фармацевтичний інститут якості;

Консалтинговий науково-дослідний центр «ПОЛІТОКС»; Український центр медичної сертифікації та прогнозування.

Загалом позитивно оцінюючи діяльність суб'єктів публічної адміністрації з надання публічних послуг у медичній галузі, до проблемних питань пропонуємо віднести недостатність і обмеженість інформації щодо надання публічних послуг, які надаються суб'єктами публічного права. Тому потребує подальших наукових окремих досліджень інформаційний складник надання публічних послуг, що матиме теоретико-прикладний характер і дозволить покращити надання публічних послуг у медичній галузі.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юридична думка», 2007. 592 с.
2. Світличний О. П. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломовець, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 328 с.
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 32. Ст. 409.
4. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.
5. Рабінович А.В. Юридично значимі послуги: загальнотеоретичне поняття, класифікація. Право України. 2010. № 8. С. 142–146.
6. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-p>
7. Про утворення Комісії з питань державної реєстрації лікарських засобів при МОЗ України: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 20.03.2012 № 178 (в редакції наказу від 25.12.2015 № 901). URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09Z763FF11>
8. ДП «Державний експертний центр МОЗ України». Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.dec.gov.ua/index.php/ua>
9. Міністерство охорони здоров'я України. Офіційний веб-сайт. URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dep_12/
10. Про вдосконалення державної акредитації закладів охорони здоров'я: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 14.03.2011 № 142 (в редакції наказу від 20.12.2013 № 1116). URL: <http://www.medconsulting.com.ua/ua/nakazy-moz/nakaz-moz-ukrajini-no-142-vi-14032011>
11. ДП «Український медичний центр сертифікації» Офіційний веб-сайт. URL: <http://www.umcs.org.ua/pro-nas/istoriia>
12. Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 № 647 (в редакції Постанови від 29.08.2018 № 687). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-p>
13. ДП «Український науковий фармацевтичний центр якості лікарських засобів». Офіційний веб-сайт. URL: <http://sphu.org/farm-centr/osnovni-zavdannya-i-napryamki-roboti>
14. ДП «Центральна лабораторія з аналізу якості лікарських засобів і медичної продукції». Офіційний веб-сайт. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/25412778
15. ДП «Український фармацевтичний інститут якості». Офіційний веб-сайт. URL: <http://gmpcenter.org.ua>
16. Про призначення органів з оцінки відповідності продукції вимогам технічних регламентів: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 21.07.2015 № 846. URL: http://www.leonorm.com/p/NL_DOC/UA/2015/Nak846.htm
17. Консалтинговий науково-дослідний центр «ПОЛІТОКС». Офіційний веб-сайт. URL: <http://politoks.com.ua/>
18. Про призначення органів з оцінки відповідності продукції вимогам технічних регламентів: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 24.12.2015 № 1764. URL: http://www.leonorm.com/p/NL_DOC/UA/2015/Nak1764.htm
19. Український центр медичної сертифікації та прогнозування. Офіційний веб-сайт. URL: <http://ucmcp.com.ua>

В статті аналізується діяльність органів публічного управління, уповноважених на здійснення діяльності по наданню публічних послуг в медичній галузі. Звертається увага на проблемні питання, які існують в діяльності органів управління, і визначається система суб'єктів публічного управління надання публічних послуг в медичній галузі України.

Ключевые слова: адміністративне право, управління, суб'єкти управління, медична галузь, послуги.

The article analyzes the activities of public administration bodies authorized to carry out the activities of providing public services in the medical sector. Attention is drawn to the problem issues that exist in the activities of the governing bodies, and the system of subjects of public administration of providing public services in the medical sector of Ukraine is determined.

Key words: administrative law, management, subjects of management, medical branch, services.