

УДК 343.1

КРУТ К.О.

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті, на основі наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, визначено можливі шляхи вдосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я. Наголошено, що, незважаючи на те, що громадський контроль у сфері охорони здоров'я регулюється розгалуженою системою нормативно-правових актів, у чинному законодавстві залишається велика кількість прогалин, які призвели до того, що багато питань у сфері здійснення громадського контролю залишаються неврегульованими.

Ключові слова: *вдосконалення, законодавство, нормативно-правовий акт, правове регулювання, охорона здоров'я.*

В статье, на основе научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, определены возможные пути совершенствования правового регулирования общественного контроля в сфере здравоохранения. Отмечено, что, несмотря на то, что общественный контроль в сфере здравоохранения регулируется разветвленной системой нормативно-правовых актов, в действующем законодательстве остается большое количество пробелов, которые привели к тому, что многие вопросы в сфере осуществления общественного контроля остаются неурегулированными.

Ключевые слова: *совершенствование, законодательство, нормативно-правовой акт, правовое регулирование, здравоохранение.*

In the article, based on the scientific views of scientists and the norms of the current legislation, possible ways of improving the legal regulation of public control in the field of health. It was emphasized that despite the fact that public health control is regulated by a ramified system of legal acts, the existing legislation still leaves a large number of gaps that have led to the fact that many issues in the field of public oversight remain unresolved.

Key words: *improvement, legislation, normative-legal act, legal regulation, health protection.*

Вступ. Проблема трансформації громадського контролю пов'язана з формуванням нових реалій, зумовлених глобальними тенденціями розвитку світового співтовариства. Особливістю пострадянських країн, у тому числі й України, є те, що водночас із перехідними тенденціями загальносвітового масштабу – процесами глобалізації світового простору, входженням в інформаційну епоху, що характеризують сучасний процес розвитку й опосередковують реалізацію громадського контролю у суспільстві, ці держави переживають період політичних, економічних, правових, культурних змін [1, с. 114]. А відтак особливого значення набуває належне правове регулювання всіх сфер суспільного життя. В свою чергу, провівши аналіз законодавства, що складає адміністративно-правові основи реалізації громадського контролю у сфері охорони здоров'я, варто наголосити на недосконалості правового регулювання здійснення такої діяльності.

Проблемі правового регулювання громадського контролю приділяли увагу у своїх наукових дослідженнях такі вчені, як: С.В. Антонов, Н.Б. Болотіна, С.Б. Булеца, І.В. Виноградова, Т.В. Волинець, В.О. Галай, Р.Ю. Гревцова, Л.М. Дешко, Н.В. Ілларіонова, О.О. Прасов, В.М. Самсонов, І.Я. Сенюта, О.Ю. Кашинцева, Н.І. Копачовець, О.В. Крилов, П.Є. Лівак, Б.О. Логвиненко, К.Б. Наровська ті інші. Однак зазначимо, що проблематиці вдосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я невивиправдано мало приділяється уваги з боку вітчизняних науковців.

© КРУТ К.О. – здобувач кафедри загальноправових дисциплін (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Постановка завдання. Саме тому метою статті є визначення напрямків вдосконалення правового регулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я.

Результати дослідження. На основі аналізу норм чинного законодавства, яке спрямовано на врегулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я, можемо надати власне бачення найбільш суттєвих прогалин та можливості їх подолання. Так, незважаючи на те, що Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року [2] закріпив право можливості участі громадян та громадських організацій у здійсненні контролю у зазначеній сфері, вказаний нормативно-правовий акт не визначив ані форм, ані методів здійснення такого контролю. Окрім того, додаткового уточнення потребують права та обов'язки суб'єктів громадського контролю у сфері охорони здоров'я. Додаткового уточнення також потребують напрямки здійснення такого контролю. Крім того, у статті 33 перераховуються деякі медичні заклади і медичні працівники, які мають надавати лікувально-профілактичну допомогу громадянам України, але ніде не дано їх характеристики, не визначено порядку, форм і методів їхньої роботи [3, с. 43]. Неврегульованість зазначеного питання, на нашу думку, значно ускладнює контрольну діяльність громадян та громадських організацій у зазначеній сфері. А відтак вважаємо необхідним врахувати зазначені моменти при внесенні змін до вказаного нормативно-правового акту, що, в свою чергу, дозволить: по-перше, визначити організаційні засади здійснення громадського контролю у зазначеній сфері, що дозволить підвищити його ефективність; по-друге, дозволить на законодавчому рівні закріпити правовий статус суб'єктів громадського контролю.

Розглядаючи Закон України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року [4] варто погодитись із точкою зору В. Соболя, який у своєму науковому дослідженні зазначає, що певні норми вказаного закону мають декларативний характер і є дещо поверховими. Це, зокрема, стосується таких недосконалих конструкцій, як право громадянина «брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви», право «бути присутнім при розгляді заяви чи скарги» та право «особисто викласти аргументи особі, яка перевіряла заяву чи скаргу», тобто акцент зроблено на якійсь незрозумілій «перевірці», а не на звичайний розгляд справи. Проте найгірше, слушно підкреслює автор, що Закон не містить власне підстав та порядку (механізму) «заслуховування»: коли особа має право бути вислуханою, і як це право реалізувати. Тому на практиці згадані норми не застосовуються [5, с. 189]. Зазначений вище автор також слушно підкреслює, що Закон України «Про звернення громадян» не включає вимоги щодо неупередженості до посадової особи, яка розглядає заяву громадянина. Є лише певні обмеження стосовно недопустимості розгляду скарг органом або посадовою особою, дії чи рішення яких оскаржуються, що, до речі, на практиці часто порушуються [5, с. 189].

Разом із тим, додаткового уточнення потребують й інші норми зазначеного нормативно-правового акту. Зокрема, невизначеним залишається питання механізму врахування пропозицій, заяв та скарг у діяльності об'єкта контролю. Вважаємо необхідним також звернути увагу на положення статті 26 вказаного Закону, яка визначає, що «подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством». Дана норма викликає деякі запитання, зокрема – навіщо приймає подання, які містять наклеп чи образи? Можливо, вказане положення варто віднести до статті 8 «Звернення, які не підлягають розгляду та вирішенню», тобто зазначене може стати приводом для відмови у розгляді такого звернення. З іншого боку, якщо ці факти були виявлені у ході розгляду звернення, то дійсно зазначене може стати причиною для притягнення до юридичної відповідальності. Якщо підходити до зазначеного питання із такої точки зору, то доцільним буде викласти положення статті 26 у такому вигляді «Якщо у ході розгляду звернення було виявлено факти наклепу і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування <...> тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством».

Ще один нормативно-правовий акт, який на нашу думку, має недоліки в контексті регулювання громадського контролю у сфері охорони здоров'я, є Закон України «Про інформацію» від 02 жовтня 1992 року [6]. Так, А.Ю. Старченко зазначає, що суттєвим недоліком зазначеного Закону є відсутність положень, які регулюють порядок одержання інформації від суб'єктів владних повноважень, що, на переконання автора, ускладнює практичну реалізацію конституційного права на доступ до інформації. Автор справедливо підкреслює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, користуючись прогалинами в національному інформаційному

законодавстві, застосовують грифи обмеження доступу до інформації «опублікуванню не підлягає», «не для друку», «для службового користування», тим самим безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом. Незрозуміло також, виходячи з яких критеріїв обмеження доступу до інформації керувалися органи державної влади, приймаючи локальні нормативні акти, якими відносили ту чи іншу інформацію до інформації для службового користування [7, с. 193].

У підсумку погодимось із точкою зору В.В. Речицького, який зазначав: «Наявний в Україні Закон «Про інформацію» вичерпав свій потенціал і вже не відповідає потребам суспільно-політичного та громадського життя. Він суттєво розходиться з міжнародними і, зокрема, європейськими стандартами забезпечення доступу населення до урядової та іншої офіційної інформації, не містить у собі відповідних юридичних і організаційних гарантій такого доступу» [8, с. 161]. А відтак одним із найоптимальніших кроків законодавця має бути або всебічне вдосконалення зазначеного нормативно-правового акту, або розробка нового, адаптованого до сучасних умов розвитку інформаційних технологій та суспільства Закону.

Ще один нормативно-правовий акт, норми якого потребують вдосконалення, є Закон України «Про доступ до публічної інформації» [9]. Незважаючи на те, що вказаний нормативно-правовий акт було прийнято відносно недавно і він має цілий ряд новел, вказаний Закон не позбавлений і певних недоліків. Так С.І. Калантай вказує, що в Законі немає чіткості при визначенні переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про доступ до публічної інформації» до них належать: 1) запитувачі інформації: фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації-суб'єкти, визначені у ст. 13 Закону; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації. Такий підхід законодавця до визначення переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації ніби цілком виправданий, проте на практиці, особливо при розгляді у суді справ про відмову у наданні інформації, можуть виникнути певні труднощі [10; 11, с. 105-106]. Адже незрозуміло, кого зазначати відповідачем по справі - розпорядника інформації чи структурний підрозділ або відповідальну особу, чи розпорядника інформації в особі відповідного структурного підрозділу або відповідальної особи, адже всі вони є суб'єктами відносин відповідно до нині чинного закону? Тобто самостійний суб'єкт має в своєму складі такого ж самостійного суб'єкта. С.І. Калантай вважає, що доцільніше було б п.п. 2, 3 ч.1 ст.12 об'єднати і викласти в такій редакції: «2) розпорядник інформації в особі уповноваженого структурного підрозділу або відповідальної особи». Таке трактування, на його переконання, набагато зрозуміліше і, до того ж, чітко співвідноситься з положенням п. 5 ст. 14 Закону України «Про доступ до публічної інформації», яким передбачено, що розпорядники зобов'язані мати спеціальні структурні підрозділи або призначати відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації [11, с. 105-106].

Ми, в свою чергу, переконані, що суттєвим недоліком вказаного нормативно-правового акту є те, що в ньому не визначено права суб'єктів громадського контролю на отримання інформації. Вважаємо, що визначення їх прав в рамках даного Закону дозволить закріпити особливий правовий статус суб'єктів громадського контролю. Крім того, на нашу думку, в рамках вказаного нормативно-правового акту необхідно закріпити відповідальність суб'єктів, що отримують інформацію для здійснення контролю. Зазначене дозволить: по-перше, забезпечити цільове використання отриманої інформації, тобто вона буде використана лише для проведення контролю; по-друге, є ефективним способом попередження правопорушень, пов'язаних із розголошення інформації, яка має бути закритою для загалу.

На наступному етапі даного дослідження варто приділити увагу Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року [12]. Зазначений нормативно-правовий акт надав багато нових можливостей для створення, функціонування і розвитку громадських організацій. Зокрема, запроваджено якісно нові стандарти та підходи до діяльності громадських об'єднань (далі – ГО), усунуто територіальні обмеження їх діяльності, розширено коло засновників, надано можливість громадським об'єднанням здійснювати підприємницьку діяльність [13, с. 228]. Однак, незважаючи на це, він також має низку недоліків. Так, Т.П. Рущинська, визначаючи шляхи вдосконалення про громадські організації у світлі Євроінтеграції, прийшла до висновку, що вказаний Закон обмежує свободу об'єднання, і, отже, потребує удосконалення. Зокрема: 1) Закон передбачає заборонене Конституцією України звуження свободи об'єднання за рахунок ущемлення прав трудових колективів та інших видів колективів (груп осіб) на участь у створенні ГО, що протирічить міжнародним документам, які гарантують свободу об'єднання як індивідуумам,

так і групам осіб (колективам). 2) Також Закон невиправдано обмежує права участі у ГО юридичних осіб публічного права – державних, комунальних підприємств, інших організацій і установ, створених розпорядчим актом державного органу або органу місцевого самоврядування. 3) Крім того, Закон ущемляє права місцевих осередків і права ГО щодо них. Заборона місцевих осередків із правами юридичної особи з переведенням їх у статус відокремлених підрозділів означає обмеження свободи об'єднання [14, с. 64].

Ми, в свою чергу, аналізуючи положення вказаного нормативно-правового акту, прийшли до висновку, що серед його основних недоліків можна виділити такі: по-перше, необхідно визначити перелік громадських об'єднань, які уповноважені здійснювати громадський контроль (зокрема, в загальних положеннях Закону України «Про громадські об'єднання» варто передбачити норму, яка б визначала три види громадських об'єднань в Україні: політичні партії, громадські організації, інші громадські об'єднання, статус яких визначений спеціальними законами (професійні спілки, громадські формування з охорони громадського порядку; тощо) [15, с.41]; по-друге, додаткового уточнення потребують повноваження громадських об'єднань, зокрема як суб'єктів здійснення громадського контролю; по-третє, недостатньо врегульованим залишається питання взаємодії громадських об'єктів із органами державної влади, в тому числі і в рамках здійснення громадського контролю.

Розглядаючи суб'єкти громадського контролю у сфері охорони здоров'я, серед таких суб'єктів нами було названо політичні партії, які не пройшли до Верховної Ради України. Однак, незважаючи на те, що багато вітчизняних науковців виділяють політичні партії, як суб'єкт громадського контролю у сфері охорони здоров'я, у діючому Законі України «Про політичні партії в Україні» [16] про такі повноважень партій мови не йде. Зазначене, на нашу думку, є суттєвою прогалиною, адже партії є реальною політичною силою, яка за допомогою специфічних інструментів має можливості здійснювати суттєвий вплив на громадськість. Отже, вважаємо необхідним внести такі зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні»: 1) Визначити, що політичні партії, які не пройшли до Верховної ради України, мають право здійснювати громадський контроль за діяльністю державних органів, підприємств, організацій тощо; 2) Закріпити повноваження політичних партій, як суб'єктів громадського контролю; 3) Визначити напрями, за якими вони можуть здійснювати контрольну діяльність; 4) Визначити відповідальність політичних партій за порушення норм чинного законодавства України. Внесення зазначених вище змін, на нашу думку, дозволить належним чином організувати діяльність політичних партій як суб'єктів громадського контролю та надасть їм «в руки» більше інструментів для здійснення такого контролю.

Зазначимо, що незважаючи на те, що громадський контроль у сфері охорони здоров'я регулюється розгалуженою системою нормативно-правових актів, у чинному законодавстві залишається велика кількість прогалин, які призвели до того, що багато питань у сфері здійснення громадського контролю залишаються неврегульованими. Усе зазначене, в свою чергу, негативним чином відбивається на здійсненні суб'єктами громадського контролю своєї діяльності.

Висновки. Підводячи підсумок, хотілось би наголосити на тому, що разом із внесенням змін до нормативно-правових актів, що регулюють здійснення громадського контролю, обов'язково слід прийняти Закон України «Про громадський контроль в Україні». Прийняття зазначеного нормативно-правового акту стане важливим кроком не лише на шляху розвитку інституту громадського контролю та підвищенню його ролі у розвитку суспільства, а й на шляху розбудови демократичного суспільства. Справедливим буде зазначити, що у травні 2015 року було прийнято проект Закону України «Про громадський контроль», однак цей Закон останній раз було доопрацьовано майже два роки тому. Звісно, враховуючи те, що це перший у своєму роді закон, норми якого спрямовані на врегулювання відносин щодо здійснення громадського контролю, то цілком логічно, що в ньому є цілий ряд новел. Однак деякі положення вказаного Проекту потребують вдосконалення та уточнення. Зокрема:

1) Необхідно визначити функції громадського контролю, які він має виконувати відповідно до покладених на нього завдань;

2) Необхідно уточнити повноваження кожного окремого суб'єкта громадського контролю, адже деякі із них мають різні можливості щодо доступу до деяких видів інформації;

3) Розробити детальну процедуру взаємодії суб'єктів громадського контролю із: а) об'єктами контролю; б) органами держави, що уповноважені здійснювати нагляд і контроль у відповідній сфері суспільних відносин.

В рамках представленого наукового дослідження обов'язково слід зазначити, що необхідним є також прийняття Положення «Про здійснення громадського контролю у сфері охорони

здоров'я». У вказаному нормативно-правовому акті слід: 1) визначити суб'єкти та об'єкти громадського контролю; 2) уточнити повноваження суб'єктів громадського контролю; 3) визначити напрямки здійснення такого контролю, його мету, завдання, функції та принципи; 4) уточнити порядок їх взаємодії суб'єктів та об'єктів контролю; 5) визначити їх взаємну відповідальність тощо. Розробка зазначеного Положення має важливе значення із точки зору забезпечення організації здійснення ефективного громадського контролю у зазначеній сфері.

Список використаних джерел:

1. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Наливайко Тетяна Володимирівна. – Львів, 2009. – 201с.
2. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/conv>
3. Ціборовський О.М. Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О.М. Ціборовський, С.В. Істомін, В.М. Сорока. – К., 2011. – 72 с.
4. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
5. Соболь В. Актуальні проблеми забезпечення реалізації права громадян на звернення до органів влади / В. Соболь // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – Вип. 1. – С. 184-195.
6. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>
7. Старченко А.Ю. Правова регламентація доступу до публічної інформації / А.Ю. Старченко // Вісник Одеського національного університету. Серія «Правознавство». – 2011. – Т. 16. – Вип. 9. – С. 189-195.
8. Речицький В.В. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про інформацію» / В.В. Речицький // Свобода інформації та право на приватність в Україні. – X. : Фоліо, 2004. – Т. 1. – С. 161-170.
9. Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
10. Нестеренко О.В. Проблеми вдосконалення законодавства України по забезпеченню права на доступ до інформації / О.В. Нестеренко // Проблеми законності : Респуб. міжві-домч. наук. зб. – Вип. 83. – X. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 110-115.
11. Калантай С. І. Шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації прав громадян на доступ до публічної інформації / С.І. Калантай // Право і суспільство. – 2016. – № 3(1). – С. 102-106.
12. Закон України «Про громадські об'єднання» від 22.03.2012 р. № 4572-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
13. Грицай І.О. Актуальні питання правового регулювання діяльності громадських об'єднань в Україні: проблеми та шляхи вдосконалення / І.О. Грицай // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 1. – С. 221-229.
14. Рущинська Т.П. Удосконалення законодавства про громадські організації у світлі євроінтеграції : господарсько-правовий аналіз / Т.П. Рущинська // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 31. – Т. 2. – С. 60-64.
15. Віхляев М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності / М.Ю. Віхляев // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 36-43.
16. Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 р. № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/conv>