

ГОСПОДАРСЬКА КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я



Віталій Пашков,

канд. юрид. наук,

Полтавська філія Національної юридичної академії

ім. Ярослава Мудрого

Питання вирішення проблем функціонування органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо своїх повноважень стосовно забезпечення дотримання конституційних прав громадян на охорону здоров'я є одним із найважливіших у діяльності зазначених структур. З метою реалізації своїх функцій, що конкретизуються через інтереси захисту прав окремих територіальних громад та забезпечення загальних публічних інтересів, державні органи та органи місцевого самоврядування на підставі існуючого законодавства використовують відповідні форми та методи діяльності, що уособлюються у відповідних управлінських діях. На жаль, іноді у процесі практичної діяльності в галузі охорони здоров'я перед органами державної виконавчої влади та виконавчими органами відповідних рад, за наявності єдиної загальної мети, спрямованої на захист прав громадян, можуть стояти різні завдання та цілі. Тому успішне функціонування органів державної виконавчої влади та їх взаємодія з органами місцевого самоврядування, а також належна реалізація господарської компетенції зазначених структур, спрямованих на забезпечення здоров'я громадян, залежить від комплексності правового регулювання відповідних суспільних відносин. У цьому контексті важливим є вирішення на законодавчому рівні проблем взаємодії органів державної виконавчої влади із самоврядними органами.

Проблема дослідження господарської компетенції учасників відносин у сфері господарювання має об'єктивні причини і заслуговує на увагу як юристів-господарників, так і цивілістів.

Метою цієї статті є дослідження особливостей господарської компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я, а також аналіз відносин зазначених структур на регіональному рівні, висвітлення недоліків законодавства з цих питань та надання науково виважених пропозицій щодо їх усунення.

Прийняття Україною нових законодавчих актів в галузі охорони здоров'я засвідчило її бажання йти шляхом створення демократичної правової держави, яка визнає і захищає права своїх громадян, приєднатися до глобальної політики співтовариства в галузі охорони здоров'я. Основним законодавчим актом у цій галузі свого часу, ще у 1992 р., стали Основи законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основи). Вважається, що цей зведений законодавчий акт охоплює своїм регулюванням практично всі найважливіші відносини в галузі охорони здоров'я. Але, якщо порівнювати їх, наприклад, з Основами законодавства Російської Федерації про охорону здоров'я громадян, то можна побачити ряд прогалин у регулюванні цих питань. Так, в українському законодавстві недостатньої уваги приділяється компетенції як держави, так і органів самоврядування в питаннях охорони здоров'я громадян.

З прийняттям Конституції України стан справ суттєво змінився; за територіальними громадами було визнано (ч. 1 ст. 142) право власності на комунальне майно і в українському законодавстві розпочалося формування нової системи управління об'єктами комунальної власності. В регіонах було вирішено питання взаємодії між зазначеними структурами, яке здійснюється на підставі законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Необхідність державного впливу на господарську діяльність визначається низкою вимог охорони публічних інтересів. Тому за критерієм характеру здійснюваної діяльності розрізняють суб'єкти господарського права, які здійснюють керівництво господарською діяльністю, в тому числі організацію такої діяльності. До них, зокрема, належать господарські міністерства та відомства, органи місцевого самоврядування та їх виконкоми тощо [1, с. 59], тобто, суб'єктами управління у державному секторі економіки є Кабінет Міністрів України, міністерства, інші органи влади та організації й їх повноваження щодо суб'єктів господарювання (господарська компетенція) визначається законом, а управління господарською діяльністю у комунальному секторі економіки

здійснюється через систему організаційно-господарських повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свою діяльність на основі права оперативного управління [2, с. 37–38].

Особливості функцій зазначених органів щодо галузі охорони здоров'я зумовлені тими способами, за допомогою яких ці функції реалізуються. Іншими словами, специфікою діяльності суб'єктів, на які покладено їх здійснення. Для визначення правового режиму комунальних закладів охорони здоров'я характерною є реалізація нормативної функції двох суб'єктів права – держави в особі Міністерства охорони здоров'я й управління охорони здоров'я місцевої державної адміністрації, а також територіальної громади в особі їх представницьких органів.

Перш за все розглянемо систему державних органів, що здійснюють вплив на суспільні відносини в галузі охорони здоров'я, з метою визначення їх структурно-функціональних характеристик. Для цього використаємо доктринальний поділ органів виконавчої влади за критерієм обсягу компетенції на:

- органи загальної компетенції, що за своїм статусом і функціональним призначенням здійснюють державне управління всім комплексом відносин, що виникають на загальнодержавному рівні чи на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці;

- органи спеціальної компетенції, які, в свою чергу, поділяються на галузеву групу (органи, предметом компетенції яких є окрема галузь) та функціональну групу (органи, що створюються для виконання функцій державного управління міжгалузевого характеру) [3, с. 508].

Серед органів, що реалізують функції держави з питань охорони здоров'я, особливу роль відіграють Міністерство охорони здоров'я України та структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій (управління охорони здоров'я). Зазначені органи створені та діють відповідно до вимог чинного законодавства, на підставі установчих документів, зокрема положення, яким визначається господарська компетенція цих органів.

Основним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України. Основними завданнями МОЗ, згідно з Положенням про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженим Указом Президента України від 24.07.2000 р. № 918/2000, є забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення; організації надання комунальними закладами охорони здоров'я безоплатної медичної допомоги населенню. Відповідно до покладених

завдань МОЗ здійснює функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, координації діяльності закладів охорони здоров'я, встановлює єдині кваліфікаційні вимоги до осіб, які займаються медичною та фармацевтичною практикою тощо.

Структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій (управління охорони здоров'я) при здійсненні своїх повноважень дотримуються вимог не лише зазначених законодавчих актів, а й відповідного Положення, розробленого на підставі Типового положення про управління охорони здоров'я обласної, Севастопольської міської державної адміністрації та Головного управління охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.12.2000 р. № 1845. Основними завданнями управління охорони здоров'я місцевої державної адміністрації є забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я; прогнозування розвитку мережі закладів охорони здоров'я для нормативного забезпечення населення медико-санітарною допомогою; організація надання медико-санітарної допомоги населенню; забезпечення виконання актів законодавства в галузі охорони здоров'я. Таким чином, галузеві управління, крім організаційних функцій, повинні безпосередньо здійснювати організаційне і методичне керівництво роботою закладів охорони здоров'я. Фактично всі функції Міністерства охорони здоров'я повинні реалізовуватися через органи виконавчої влади нижчого рівня, тобто галузеві управління місцевих державних адміністрацій.

На місцеві державні адміністрації, відповідно до ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», покладені повноваження щодо реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я, здійснення загального керівництва зазначеними закладами, вжиття заходів, спрямованих на збереження їх мережі, запобігання інфекційним захворюванням, та щодо організації роботи медичних закладів з надання допомоги населенню. Крім того, обласні та районні державні адміністрації здійснюють повноваження, делеговані їм обласними та районними радами з метою забезпечення спільних інтересів відповідної територіальної громади. Такими можуть бути повноваження з управління комунальними закладами охорони здоров'я, що належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст. У частині здійснення делегованих повноважень зазначені місцеві державні адміністрації підзвітні та підконтрольні радам відповідного рівня.

Таким чином, у системі органів виконавчої влади на центральному рівні основним органом загальної компетенції з галузевому

спеціалізацією є Міністерство охорони здоров'я, яке реалізує державну політику та здійснює державне управління у галузі охорони здоров'я. На місцевому або територіальному рівні діють органи виконавчої влади *загальної компетенції* – місцеві державні адміністрації з органами спеціальної *галузеві компетенції* – управліннями охорони здоров'я, які, крім організаційного і методичного керівництва роботою всіх закладів охорони здоров'я з питань надання лікувально-профілактичної допомоги та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення, підзвітні та підконтрольні відповідному міністерству, а також можуть виконувати функції щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я, крім віднесених до виключних повноважень обласних і районних рад, що належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст, і з цих питань підзвітні та підконтрольні відповідним радам.

Реалізація права на охорону здоров'я в окремій територіальній громаді забезпечується представницькими органами місцевого самоврядування.

Відповідно до Конституції України суб'єктами, що реалізують компетенцію місцевого самоврядування, є територіальна громада; сільські, селищні, міські ради; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні, обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; органи самоорганізації населення.

На підставі викладеного проаналізуємо господарську компетенцію органів місцевого самоврядування щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я. Аналіз законодавства дозволяє зробити висновок, що компетенція місцевого самоврядування має дві складові: власна і делегована компетенція. Але в правознавстві за сферою діяльності та об'ємом предметів відання виділяють загальні, конкретні (або виключні), делеговані та галузеві повноваження [4, с. 93]. Так, органам місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Існує точка зору, згідно з якою як вторинний, інтегральний рівень місцевого самоврядування вони покликані захищати інтереси місцевого самоврядування перед районними та обласними державними адміністраціями [5, с. 219]. Але, на нашу думку, розглядаючи функції органів місцевого самоврядування та органів державної влади, потрібно виходити з того, що основним призначенням місцевих державних адміністрацій є забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснення контрольно-наглядових повноважень за дотриманням органами самоврядування чинного законодавства [6, с. 23].

Районні та обласні ради наділено власними та делегованими їм територіальними громадами сіл, селищ і міст повноваженнями. На перший погляд, серед власних повноважень відсутні повноваження, що стосуються сфери охорони здоров'я, але до виключних повноважень районних і обласних рад належать питання управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, у тому числі прийняття і звільнення їх керівників. Іншими словами, складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування призначають керівника закладу охорони здоров'я, розглядаючи кандидата, перш за все, як господарника і в подальшому управляють цим закладом з господарської точки зору, а інші спеціальні повноваження делегують місцевим державним адміністраціям в особі їх галузевого управління. Таким чином, повноваження, делеговані відповідним місцевим адміністраціям в особі їх галузевих підрозділів, щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я реалізуються не повною мірою.

Слід зазначити, що обласні та районні ради самостійно не можуть гарантувати територіальним громадам захист їх прав на охорону здоров'я. Ці права мешканців територіальних громад можна гарантувати лише шляхом делегування повноважень у сфері охорони здоров'я відповідним місцевим адміністраціям.

Делегування повноважень обласним і районним радам з боку сільських, селищних та міських рад здійснюються, як правило, за взаємною згодою, шляхом укладення договорів та прийняття відповідних рішень органами самоврядування первинного і вторинного рівнів.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні та міські ради володіють загальною та виключною компетенцією. Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад.

З одного боку, виконавчі органи рад наділені власними та делегованими повноваженнями, з іншого – повноваження місцевих рад можна класифікувати за галузевими ознаками. До галузевих повноважень необхідно віднести повноваження з управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам. До делегованих повноважень слід віднести забезпечення у межах наданих повноважень доступності та безоплатності медичного обслуговування на відповідній території.

Таким чином, у системі органів місцевого самоврядування (в обласних та районних радах) до *власної виключної компетенції*, що стосується сфери охорони здоров'я, належить питання управління об'єктами спільної

власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, у тому числі прийняття та звільнення їх керівників, а також делегування відповідних повноважень обласним та районним адміністраціям з подальшим їх звітуванням. На рівні територіальних громад сіл, селищ та міст в особі їх виконавчих органів до *галузевої власної компетенції* належать повноваження з управління закладами охорони здоров'я, що є власністю відповідних територіальних громад; до *делегованої компетенції* – забезпечення у межах наданих повноважень доступності та безоплатності медичного обслуговування на відповідній території.

Отже, господарську компетенцію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я характеризують такі ознаки:

в системі органів виконавчої влади:

- на центральному рівні головним органом *загальної компетенції з галузевою спеціалізацією* є Міністерство охорони здоров'я, що реалізує державну політику та здійснює державне управління у галузі охорони здоров'я;

- на місцевому або територіальному рівні діють органи виконавчої влади *загальної компетенції* – місцеві державні адміністрації з органами спеціальної *галузевої компетенції* – управліннями охорони здоров'я, які, крім організаційного і методичного керівництва роботою всіх закладів охорони здоров'я з питань надання лікувально-профілактичної допомоги та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення, підзвітні та підконтрольні відповідному міністерству, а також виконують функції з управління комунальними закладами охорони здоров'я, крім віднесених до виключних повноважень обласних і районних рад, що належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ і міст, і з цих питань підзвітні та підконтрольні відповідним радам;

в системі органів місцевого самоврядування:

- в обласних та районних радах до *власної виключної компетенції*, що стосується сфери охорони здоров'я, належать питання управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних та обласних рад, у тому числі прийняття та звільнення їх керівників, а також делегування відповідних повноважень обласним та районним адміністраціям з подальшим їх звітуванням;

- на рівні територіальних громад сіл, селищ та міст в особі їх виконавчих органів до

галузевої власної компетенції належать повноваження з управління закладами охорони здоров'я, що відносяться до спільної власності територіальних громад, і як *делегована компетенція* – забезпечення у межах наданих повноважень доступності та безоплатності медичного обслуговування на відповідній території.

Безперечно, управлінська діяльність органів місцевого самоврядування щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я відзначається значною схожістю з державним управлінням, насамперед це стосується владно-управлінської діяльності, що спрямована на повне і своєчасне втілення в життя суспільних потреб та інтересів і водночасно характеризується окремими, власними ознаками, за допомогою яких її можна розглядати як окремий самостійний різновид владно-управлінської діяльності.

Отже, державні органи виконавчої влади є основним, але не єдиним засобом реалізації державної політики у галузі охорони здоров'я. Але все ж більшість функцій щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я мають недержавну природу і безпосередньо пов'язані з функціями органів місцевого самоврядування.

Таким чином, господарську компетенцію органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо управління комунальними закладами охорони здоров'я можна вважати способом реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. Для належної реалізації господарської компетенції органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (що стосується управління комунальними закладами охорони здоров'я) доцільно на рівні обласних та районних рад створити виконавчі органи, які під наглядом органів державної виконавчої влади реалізовуватимуть державну політику в галузі охорони здоров'я з дотриманням спільних інтересів територіальних громад.

Література

1. Віттик О. М. Господарське право. – К., 2004. – 624 с.
2. Щербина В. С. Господарське право. – К., 2005. – 592 с.
3. Малиновський В. Я. Державне управління. – К., 2003. – 576 с.
4. Любченко П. М. Компетенція місцевого самоврядування. – Х., 2001. – 224 с.
5. Державне управління / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна; За ред. А. Ф. Мельник. – К., 2004. – 342 с.
6. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. – 2001. – № 10. – С. 20–24.

