



ПОНЯТИЕ И ЭЛЕМЕНТЫ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ В УКРАИНЕ

Леся РУСНАК,

соискатель кафедры конституционного,
административного и финансового права
Киевского открытого международного университета развития человека «Украина»

Summary

The article is conducted a theoretical study of the concepts and content of the elements of the mechanism of administrative and legal enforcement of the right to the population health in Ukraine. An analysis of the legal literature of leading scientists and legislators, on the study of the relationship between categories of administrative-legal regulation, administrative and legal support, legal and administrative protection, legal and administrative protection is carried out. In the article reveals the mechanism of administrative and legal enforcement of the right to health protection in Ukraine. The mechanism as a complex dynamic action of public administration, aimed at restoring the violated rights, freedoms and legitimate interests of the population, the elimination of which is possible by means of administrative law.

Key words: concepts and elements of mechanism, administrative and legal enforcement, regulation, legal protection, health of population.

Аннотация

В статье проводится теоретическое исследование понятия и содержания элементов механизма административно-правового обеспечения права на охрану здоровья населения в Украине. Осуществляется анализ юридической литературы ведущих ученых и законодателей, по исследованию соотношения категорий административно-правовое регулирование, административно-правовое обеспечение, административно-правовая охрана и административно-правовая защита. Раскрывается механизм административно-правового обеспечения права на охрану здоровья в Украине как целостный комплекс динамических действий публичной администрации, направленный на восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов населения, устранение которых возможно при помощи средств административного права.

Ключевые слова: понятие и элементы механизма, административно-правовое обеспечение, регулирование, правовая защита, охрана здоровья населения.

Постановка проблемы. Охрана здоровья населения, включающая в себя создание безопасных и здоровых условий для проживания людей, их труда и отдыха, по своему значению является одной из важнейших задач современного государства, основой формирования ее социальной политики. Здравоохранение, как особая сфера социально-культурной жизни общества, в значительной мере влияет на результаты социального и экономического развития страны, состояние демографической ситуации, определяет наряду с другими факторами уровень национальной безопасности. Поэтому стратегической задачей современного цивилизованного государства должна быть забота об улучшении здоровья каждого гражданина, обеспечение эффективности деятельности системы здравоохранения как совокупности общегосударственных, отраслевых и местных медико-социальных мероприятий, создание широкой доступности для населения Украины квалифицированной медицинской помощи.

Актуальность темы исследования определяется степенью неполного рас-

крытия законодательством Украины категориального аппарата динамики правовой реализации норм административного права по правовому обеспечению права на охрану здоровья населения.

Анализ исследования понятия и содержания элементов механизма административно-правового обеспечения права на охрану здоровья достаточно полно освещен в научной литературе. В частности, нормативные аспекты анализировались в трудах выдающихся ученых В.Б. Аверьянова, В.В. Галунько, В.М. Гессена, С.В. Кивалова, В.В. Коваленка, В.К. Колпакова, П.П. Корнева, О. Литвиновой, В.И. Олефир, Н.С. Ракши, С.Г. Стеценка и многих других.

Целью статьи является необходимость остановиться на основных доктринальных подходах указанной проблемы относительно определения понятия и элементов механизма административно-правового обеспечения права на охрану здоровья. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка исследовать: во-первых, какая категория является наиболее удачной для характеристики

правовой реализации норм административного права в сфере обеспечения права на охрану здоровья (государственное управление, публичное управление, механизм административно-правового обеспечения и его система). Во-вторых, провести правовой анализ относительно соотношения категорий «административно-правовое обеспечение», «административно-правовая охрана» и «административно-правовая защита».

Изложение основного материала. Относительно первого вопроса отметим следующее. Термин «публичное управление» для характеристики динамики реализации норм административного права является классическим, поэтому рассмотрим позицию ведущего ученого В.М. Гессена. Административное право является такой сферой государственной деятельности, где выступает предметом деятельности государства в сфере внутреннего управления. Такое понимание динамики административного права перешло еще из советской доктрины. Указанный подход имеет как идеологическое, юридическое, так и теоретическое обоснование, которое



воплощено в нормах конституционного и административного права в дальнейшем времени [1, с. 157–159]. Значение «здоровье человека» признано в мире настолько важным, что этот показатель первым входит в индекс человеческого развития – универсального определителя уровня развития общества. Поэтому переломным с точки зрения изменения приоритетов стал 1996 г., когда была принята Конституция, которая утвердила в Украине концепцию социального правового демократического государства с рыночной экономикой, для которой высшей ценностью в государстве является человек, его жизнь и здоровье. Получив прогрессивные конституционно-правовые нормы, ученые начали на их основе развивать новые теории административного права. Наиболее удачно новейшую административную доктрину определил выдающийся ученый В.Б. Аверьянов, который отметил, что взамен категории «государственное управление» должна прийти базовая категория «обеспечение приоритета прав человека» [2, с. 57–69]. Проведенный нами анализ показывает, что наиболее часто ученые для раскрытия проблем административного права в определенной сфере общественной жизни используют такие юридические категории, как «административно-правовое регулирование» и «административно-правовое обеспечение».

Что касается соотношения категорий «административно-правовое регулирование», «административно-правовое обеспечение», «административно-правовая охрана» и административно-правовая защита», то отметим следующее. На наш взгляд, наиболее удачно категорию «административно-правовое регулирование» определяет в своих трудах ученый В.В. Галунько, под которой понимает целенаправленное воздействие норм административного права на общественные отношения с целью обеспечения при помощи административно-правовых средств прав, свобод, законных интересов, нормального функционирования гражданского общества. В рамках административно-правового регулирования ученый рассматривает административно-правовую охрану как правовую охрану и правовую защиту [3, с. 317–330]. Таким образом, категории «административно-правовое регулирование», «адми-

нистративно-правовое обеспечение», «административно-правовая охрана» и «административно-правовая защита» рассматриваются в юридической литературе и как одно целое, и как отдельные части. Мы присоединяемся к такому подходу ученых. Все элементы механизма административно-правового регулирования и административно-правового обеспечения, освещенные ведущими учеными, нам пригодятся при раскрытии механизма административно-правового обеспечения прав на охрану здоровья.

Современный этап социально-экономического развития Украины сопровождается сложными условиями формирования системы охраны здоровья, поэтому (по общественным оценкам) здоровье – главный показатель социально-политического, экономического состояния общества, качества жизни и благосостояния в стране, эффективности системы административно-правового обеспечения в целом. Развитие Украины как демократического, правового, социального государства, закрепление в Конституции положения о высшей социальной ценности человека, его жизни и здоровья, чести и достоинства, неприкосновенности и безопасности требует формирования новых подходов к защите прав населения. Главной задачей и направленностью деятельности государства становятся защита прав и свобод человека, а также гарантии их осуществления. Утверждение и обеспечение этих прав и свобод Конституция Украины возлагает на государство как основную его обязанность [4, с. 176].

Всем известно, что здоровье и охрана здоровья касается всех и каждого. Ведущим фактором защиты прав на охрану здоровья населения является создание юридического механизма защиты на основе норм административного права. В юридической литературе существуют определенные тенденции понимания юридической природы механизма административно-правового обеспечения, которые ученые неразрывно связывают с административным правовым регулированием в целом. Поэтому следует не просто декларативно провозгласить существование юридического института защиты прав на охрану здоровья, но и создать действенную правовую систему, которая

практически будет защищать права населения на охрану здоровья соответствующими средствами административного права [5, с. 147]. На наш взгляд, чтобы детально раскрыть понятие и содержание механизма административно-правового обеспечения права на охрану здоровья, следует обратиться к характеристике и анализу теории административного права. В условиях демократического правового государства базовой основой любого права есть «Человек», его права и свободы становятся приоритетом государственной и международной политики, а правовое обеспечение становится целью и первоочередной задачей государственных международных разнообразных систем [6, с. 133]. Право на охрану здоровья играет ведущую роль в формировании Украины как демократического правового государства. Интеграция Украины в европейском направлении, ее следование к членству в Европейском Союзе, по нашему мнению, предполагает установление мировым сообществом международно-правового стандарта. Учитывая необходимость усовершенствования законодательства Украины с целью приведения его к нормам международных правовых стандартов, как раз и нужно стремиться к переходу от публичного к смешанному типу системы здравоохранения, что побуждает к постановке актуального вопроса о видах обеспечения механизмов ее финансирования.

Под правовым обеспечением (от лат. *regulare* – «направление, упорядочение») понимают одно из основных средств частного воздействия на общественные отношения с целью благоустройства их в интересах человека. С учетом предмета и основного метода отрасли административного права мы отмечаем, что административно-правовое обеспечение характеризует специально-юридический механизм воздействия административного права на поведение и деятельность его адресатов. Вследствие административно-правовой регламентации формируется юридическая основа, определяются зафиксированные ориентиры для организации деятельности участников административно-правовых отношений на достижение фактических задач административного права. Присоединяюсь к мнению ученого и законодателя,



В.В. Галушко, что охранная функция устанавливает и гарантирует со стороны государства систему мер юридической защиты и ответственности. Охранная функция предусматривает: определение запретов на совершение противоправных деяний;

установление юридических санкций за совершение таких деяний;

непосредственное применение юридических санкций к лицам, совершившим правонарушение.

Административно-правовая охрана обеспечивается с помощью специальных охранительных административно-правовых норм, которые применяются после нарушения требования регулятивной нормы. А также на основе непосредственной реализации регулятивных административно-правовых норм, направленных на предупреждение (профилактику) противоправных посягательств. То есть термин «правовая охрана», во-первых, является непосредственной правовой защитой социальных интересов граждан, во-вторых, стимулирует такие социальные действия, которые укрепляют существующие общественные отношения. При этом административно-правовая защита (административно-правовая охрана) – это активные действия публичной администрации, направленные на восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов, устранения препятствий для их осуществления, возможно, с применением мер административного принуждения и привлечением виновных к административной ответственности [3, с. 325–330].

Термин «механизм» является достаточно многогранным, находит свое применение и используется во многих различных сферах. Нам следует констатировать, что сейчас он активно применяется и в современном правоведении [7, с. 312]. Правовое обеспечение в обществе осуществляется с помощью определенных механизмов, различных элементов правовой системы, которые регулятивно воздействуют на общество, где неотъемлемой составляющей административно-правового регулирования и есть механизм административно-правового обеспечения. По мнению ученого О. Литвиновой, термин «механизм» играет в жизни человека весьма значительную роль. Он применяется практически во всех сферах

жизнедеятельности общества, но особенно – в сфере охраны здоровья населения, где, как правило, связывается с осуществлением определенного явления, процесса, реализации отношений. Механизм административно-правового обеспечения (охраны) – это средство функционирования единой системы административно-правового регулирования с целью обеспечения прав, свобод и законных интересов, функционирования гражданского общества [3, с. 317–324]. Механизм административно-правового обеспечения позволяет взглянуть на административную материю определенных отраслей, сфер общественных отношений в комплексе и предоставляет возможность проанализировать каждый правовой элемент. Поскольку содержание механизма административно-правового обеспечения законодательно не прописано, то ведущим фактором его понимания являются доктринальные положения ученых и законодателей.

Относительно содержательной структуры механизма административно-правового обеспечения предусматривается обязанность публичной администрации осуществлять соответствующими средствами административного права: предупреждение противоправного посягательства на права, свободы и законные интересы населения;

применение всех предусмотренных мер по восстановлению прав; обеспечение относительно привлечения виновных лиц к административной или иной юридической ответственности [3, с. 317–324].

Уникальность здравоохранения как социального и одновременно личного блага делает государственное регулирование в этой сфере особенно важным. Однако разнообразные средства административного права, которые являются инструментами правового воздействия на поведение объектов управления, используются для реализации указанных целей, где определяют содержание механизма административно-правового обеспечения. Современная юридическая наука выделяет два подхода относительно определения элементов механизма правового обеспечения. Первый – широкий, что определяется множественностью элементов, в частности нормами права,

юридическими фактами, правоотношениями, реализацией норм права, законностью, правовой культурой и правосознанием, правовым и противоправным поведением, юридической ответственностью. Второй – узкий, что включает лишь некоторые из вышеупомянутых элементов, например, нормы права, индивидуальные акты, правоотношения и законность [3, с. 317–324]. Потребность эффективного и демократического административно-правового обеспечения зависит от объектов административно-правовых отношений, которые используются в определенном сочетании указанных элементов.

Ученые ведут правовые диспуты относительно составных частей как механизма административно-правового обеспечения, так и механизма административно-правовой защиты, поэтому существует много определений и взглядов на составляющие элементы этого феномена в научном мире современной юриспруденции. В систему элементов административно-правового обеспечения входят такие: нормы, источники, принципы и методы административного права; толкование норм административного права; административно-правовые отношения и статус субъектов административного права; индивидуальные акты субъектов публичной администрации и их формы деятельности; административно-правовые режимы и процедуры; эффективность административно-правового обеспечения [8, с. 246–249]. Указанное видение проблем теории механизма административно-правового обеспечения является оправданным, но не единственным. Подтверждаю правильность такого подхода ученого В.В. Коваленка, который указывает, что механизм административно-правового обеспечения – это совокупность административно-правовых средств, с помощью которых осуществляется воздействие на отношения, возникающие в процессе реализации административных обязательств публичной администрации. В структуру этого механизма входят элементы (средства): нормы административного права, объективно выраженные в законах и других нормативных актах; административно-правовые отношения; акты применения и толкования норм административного права; правосознание; правовая культура; за-



конность. По мнению ученого, каждый элемент этого механизма выполняет специфическую роль в регулировании поведения людей. Эти элементы одновременно выступают в качестве юридических средств административно-правового обеспечения. При этом административно-правовые средства включаются в процесс регулирования в определенной последовательности. В структуру механизма входят такие элементы: нормы административного права и правовые отношения; акты толкования и реализации норм административного права. Таким образом, административно-правовое обеспечение представляет собой процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения целей и регулирования действий участников общественных отношений [9, с. 298].

По мнению русского ученого П.П. Корнева, система административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества, называется механизмом административно-правового обеспечения. В структуру этого механизма входят следующие элементы: нормы административного права и его принципы, которые проектировались в законах, указах и других нормативных актах; акты толкования норм административного права, издаваемые уполномоченными органами; акты применения норм административного права [10].

Интересной и обоснованной является позиция ученого С.Г. Стеценка. В рассматриваемой работе он посвятил этой проблематике отдельную стадию, где отметил, что сама категория «механизм правового обеспечения» возникла в рамках общей теории права для отображения движения, функционирования правовой формы. В дальнейшем эта идеология развилась и обрела в будущем новых сторонников [11]. По убеждению ученого, органическими составными частями механизма административно-правового обеспечения могут считаться те, что определяют суть самого явления «механизм административно-правового обеспечения», то есть те, без которых не может происходить сам механизм административно-правового обеспечения. В свою оче-

редь, функциональными составными частями механизма административно-правового обеспечения могут считаться те, которые в значительной степени влияют на механизм административно-правового обеспечения, на его выраженность и эффективность, в то же время они не являются обязательными элементами. То есть, функциональные составляющие имеют возможность качественно изменить механизм административно-правового обеспечения, они существенно влияют на его надежность, но механизм административно-правового обеспечения может существовать сам по себе. Относительно определения органических составляющих части механизма административно-правового обеспечения – это нормы права, акты реализации норм права, правовые отношения, правовое сознание субъектов административно-правового обеспечения.

Интересной для нашего исследования является точка зрения Н.С. Рахши, который отмечает, что именно административно-правовая защита прав обеспечивает быстрое и эффективное воплощение общего понятия защиты прав человека в реальность [12, с. 3]. Он в своих трудах удачно определил, что в системе обеспечения права населения на охрану здоровья значительное место занимают нормы административного права, или, другими словами, административно-правовые средства. Эффективность деятельности учреждений здравоохранения относительно правового обеспечения указанного права в значительной степени зависит от качества этих средств, поэтому все большую актуальность приобретают вопросы совершенствования административно-правового механизма обеспечения права населения на охрану здоровья и одновременно научного исследования основных проблем, которые связаны с защитой этих прав [12, с. 6]. Такую позицию поддерживает и В.И. Олефир, который отмечает: «Нет ни одной сферы, от которой человек был бы так зависим, как от сферы здравоохранения», поэтому механизм административно-правового обеспечения – это целостный комплекс динамических действий публичной администрации, направленный на восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов с применением мер адми-

нистративного принуждения и привлечением виновных к административной ответственности [13, с. 86].

Анализируя элементы механизма административно-правового обеспечения, следует выделить, что первичным элементом являются нормы административного права, которые содержатся непосредственно в источниках права – Конституции, Кодексе закона об административной ответственности, других законах Украины, нормативно-правовых актах публичной администрации, международных договорах. К источникам административного права относятся не только сами нормативно-правовые акты публичной администрации, но и утвержденные этими актами положения, инструкции, концепции, регулирующие административно-правовые отношения.

Выводы. Понятие и элементы механизма административно-правового обеспечения права на охрану здоровья – это целостный комплекс динамических действий публичной администрации, направленный на восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов населения, устранение препятствий которых возможно с применением мер административного права. Основными элементами такого механизма являются: нормы административного права, источники административного права, формы и методы деятельности публичной администрации по защите права на охрану здоровья и их административные процедуры.

Список использованной литературы:

1. Авер'янов В.Б. Фактори централізації і децентралізації у структурно-функціональній організації апарату державного управління / В.Б. Авер'янов // Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – 242 с.
2. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 11 (61). – С. 57–69.
3. Адміністративне право України: у 2-х т.: [підручник]. – Т.1: Загальне адміністративне право. Академічний курс / В.В. Галунько, В.І. Олефір,



Ю.В. Гридасов, А.А. Іванишук, С.О. Короед. – К : УУ, 2013. – 396 с.

4. Соціальна робота в Україні : [навчальний посібник] / Аніщенко О.В., Янкович О.І., Поліщук В.А., Лях Т.Л., Колос Л.С. та ін. – К. : Фенікс, 2008. – 254 с.

5. Терещенко А.Л. Поняття та зміст механізму адміністративно-правового захисту осіб з особливими потребами у ВНЗ / А.Л. Терещенко // Науково-аналітичний журнал «Митна справа» – 2012. – № 1 (79) – С. 146–149.

6. Галуцько В.В. Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні : [монографія] / В.В. Галуцько; – Херсон : ВАТ ХМД, 2006. – 356 с.

7. Ківалов С.В. Адміністративне право України : [навчально-методичний посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – 2-ге вид., перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.

8. Мельник Р.С. Євроінтеграція як фактор формування системи сучасного адміністративного права / Р.С. Мельник // Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 4-5 червня 2010 року) – Івано-Франківськ : ПЮІ ЛьвДУВС, 2010. – С. 246–249.

9. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін.]; за ред. В.В. Коваленка. – 2011. – 395 с.

10. Корнев А.П. Адміністративне право Росії : учебник в 3-х частях. – Ч. I. – М. : МЮИ МВД Росії. Изд-во «Щит-М», 1999. – 280 с.

11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

12. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.С. Ракша. – Л., 2007. – 20 с.

13. Терещенко А.Л. Елементи механізму адміністративно-правового захисту осіб з особливими потребами у вищих навчальних закладах / А.Л. Терещенко // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 962–965.

ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ФУНКЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ НАУЧНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Виктория САВИЩЕНКО,

кандидат педагогических наук, доцент,
декан юридического факультета

Днепропетровского государственного университета внутренних дел

Summary

The article is devoted to the concept and classification of administrative and legal functions of the national system of scientific institutions. The study provided their own interpretation of the concept of "administrative and legal functions of the national system of scientific institutions". Expressed proposals to improve the classification of administrative and legal functions of the national system of scientific institutions in Ukraine.

Key words: classification, function, administrative and legal management, scientific institutions.

Аннотация

Статья посвящена определению понятия и классификации функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений. В процессе исследования предоставляется собственная интерпретация понятия «функции административно-правового управления национальной системой научных учреждений». Высказываются предложения по совершенствованию классификации функций административно-правового управления национальной системой научных учреждений в Украине.

Ключевые слова: классификация, функции, административно-правовое управление, научные учреждения.

Постановка проблемы. Ответственно-политические изменения в Украине 2014 года, принятие нового Закона Украины «О высшем образовании», необходимость создания европейского образовательного пространства ставит перед исполнительной и законодательной властью новые вопросы. Как в современных условиях управлять национальной системой научных учреждений? Как качественно готовить молодое поколение учёных, создать необходимые условия их реализации? Ряд проблем административно-правового управления национальной системой научных учреждений в Украине требует осмысления.

С развитием демократической Украины появляется все больше новых целей и задач, в которых закрепляются идеалы её государственности. Согласно ч. 3 ст. 54 Основного Закона государство способствует развитию науки и установлению научных связей Украины с мировым сообществом. Выполнение данной задачи государства и является главной целью административно-правового управления, которая может быть достигнута в ходе осуществления

такой деятельности и реализуется в функциях административно-правового управления национальной системой научных учреждений. Наука является движущей силой развития человечества, поэтому имеет особое стратегическое значение для мирового сообщества в целом и для каждого государства в отдельности. В ст. 1 Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» указано, что научно-исследовательское (научно-техническое) учреждение (далее – научное учреждение) – юридическое лицо независимо от формы собственности, созданное в установленном законодательством порядке, для которого научная или научно-техническая деятельность является основной и составляет более 70 процентов общего годового объёма выполненных работ [1]. Согласно ч. 4 ст. 15 Закона Украины «О научной и научно-технической деятельности» государственное управление в сфере научной и научно-технической деятельности национальных академий осуществляется согласно законодательству Украины в пределах, не нарушающих их самоуправления в решении вопросов устав-