

УДК 342.951+351.77

О.И. Чех
O.I. Chekh

ФАКТОРНЫЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В статье проведен системный анализ факторов административно-правового регулирования отношений в сфере здравоохранения. Раскрыты существующие подходы к классификации факторов, выявлены их особенности. Предложена система мер по их решению.

Ключевые слова: здравоохранение, факторы, административно-правовое регулирование, влияние, правоотношения в сфере здравоохранения, медицинская деятельность.

FACTORS AFFECTING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF PUBLIC HEALTH

The article presents system analysis of the factors of administrative and legal relations regulation in the field of public health. The existing approaches to the classification of these factors are considered, their peculiarities are singled out.

Keywords: public health, factors, administrative and legal regulation, influence, legal relations in the sphere of public health, medical activity.

В условиях модернизации системы национального здравоохранения актуализируется проблема поиска и научного обоснования концептуальных механизмов административно-правового регулирования в данной сфере.

Решение обозначенного вопроса не представляется возможным без выявления и системного анализа основополагающих факторов, влияющих на эффективность административно-правового регулирования в системе здравоохранения Российской Федерации.

Основными причинами изучения данного вопроса являются: во-первых, неоднозначность толкования и применения правовых норм, обеспечивающих административно-правовое регулирование отношений в сфере здравоохранения; во-вторых, недостаточная разработка методологических подходов к исследованию проблем правового обеспечения медицинской деятельности и ее законодательной регламентации; в-третьих, необходимость системного анализа административно-правового статуса органов, осуществляющих государственное управление здравоохранением и учреждениями здравоохранения.

Выявление и анализ факторов, влияющих на административно-правовое регулирование отношений в системе здравоохранения и административно-правового статуса медицинских учреждений, должны способствовать разработке и реализации инновационных механизмов дальнейшего развития системы здравоохранения.

Категориально-понятийный аппарат рассматриваемой проблемы включает четыре базовых

понятия: фактор, правовое регулирование, административно-правовое регулирование, административно-правовые отношения.

Под фактором в самом общем смысле понимают «движущую силу какого-либо процесса, определяющую его характер или отдельные его черты» [2].

Правовое регулирование представляет собой «процесс целенаправленного воздействия государства на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание» [5, с. 258].

Отличительной особенностью правового регулирования как отдельного вида социального регулирования является его воздействие на поведение людей и общественные отношения, осуществляемое исключительно при помощи специальных правовых средств и методов.

Под основными факторами, влияющими на правовое регулирование, мы понимаем такие жизненные обстоятельства, события, условия, меры, процессы, оказывающие какое-либо влияние на жизнь общества и граждан и содействующие или препятствующие общественным отношениям.

В литературе под административно-правовым регулированием понимается «совокупность элементов и правовых средств, взаимосвязанных, взаимозависимых и образующих информационное единство в целях упорядочивающего воздействия и устойчивого развития общественных отношений в сфере исполнительной деятельности,

государственного управления и иных управленческих отношений в государстве и обществе» [1].

Административно-правовые отношения представляют собой «регулируемые и гарантируемые нормами административного права управленческие общественные отношения сторон (их права, обязанности, методы, формы, предписания, дозволения, запреты, ответственность и т. п.), складывающиеся в сфере исполнительной власти, государственного управления, и отношения управленческого характера, возникающие при осуществлении функций управления иных форм государственной власти, а также отношения, которые возникают в сфере негосударственного управления в связи с осуществлением последними функций государственного управления» [3].

Изучению вопросов административно-правового регулирования отношений в системе здравоохранения посвящены научные исследования и методические труды ученых: А.С. Пиголкина, Ю.А. Тихомирова, А. Нашиц, В.С. Афанасьева и других.

Системный анализ существующих классификаций факторов, влияющих на формирование правового регулирования, позволяет сделать существенный вывод о том, что их сочетание и особенности определяют эффективность самого процесса правового регулирования.

Так, А.С. Пиголкин считает, что основными факторами, влияющими на правовое регулирование, являются: экономические, политические, социальные, национальные, внешнеполитические, идеологические, организационно-волевые. При этом к политическим факторам он относит «политическую обстановку в стране, характер взаимодействия различных слоев общества и групп населения, уровень активности политических партий, движений и общественных объединений»; к социальным факторам – «степень заботы общества и государства о личности, ее интересах и потребностях, об охране и обеспечении ее прав и свобод» [8, с. 309–310].

По мнению Ю.А. Тихомирова, факторы можно разделить на две группы по характеру влияния: «факторы, находящиеся вне правовой системы, и факторы, находящиеся внутри правовой системы» [9, с. 400–401]. В зависимости от времени действия Ю.А. Тихомиров подразделяет факторы, влияющие на правовое регулирование, на постоянные и временные.

А. Нашиц делит все факторы, влияющие на правовое регулирование, на три большие группы: факторы естественной среды, факторы социально-экономической среды и человеческий фактор [6, с. 36–56].

При анализе факторов, влияющих на правовое регулирование, следует исходить из того, что правовое регулирование вызвано какой-нибудь причиной объективного или субъективного характера. Следовательно, факторы, влияющие на правовое регулирование, могут быть подразделены на объективные и субъективные. Однако дать их полный перечень невозможно. Влияние факторов на правовое регулирование носит динамический характер. Тем не менее, можно выделить прямые факторы – непосредственно влияющие на содержание и ход процесса регулирования, и косвенные – влияющие через другие факторы [4].

В дополнение к приведенным классификациям факторов следует выделить классификацию по виду влияния на позитивные факторы, способствующие улучшению системы права, появлению более качественных законов, иных нормативных правовых актов, посредством которых устраняются ошибки в правовом регулировании; и негативные факторы, препятствующие этому.

Следует особо подчеркнуть, что нормы права не должны и не могут регулировать все общественные отношения и все социальные связи людей. В связи с этим должна быть достаточно точно определена сама сфера правового регулирования, то есть те связи, которые необходимо урегулировать нормами права применительно к системе здравоохранения.

Следующим немаловажным аспектом изучения сферы правового регулирования в аспекте рассматриваемой проблемы являются сами отношения субъектов системы здравоохранения. Ведущие признаки, характеризующие данный вид отношений, предусматривают учет следующих позиций:

отражение как индивидуальных интересов членов общества, так и общесоциальных;

реализация взаимных интересов их участников, каждый из которых идет на какое-то ущемление своих интересов ради удовлетворения другого;

построение отношений на основе согласия выполнять определенные правила, признания обязательности этих правил;

соблюдение правил, обязательность которых подкреплена достаточно действенной силой.

Таким образом, общественные отношения, обладающие данными признаками, составляют предмет правового регулирования в аспекте рассматриваемой проблемы, поскольку по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и требуют правового регламентирования в системе здравоохранения.

Системный анализ факторов, влияющих на правовое регулирование, показал, что каждому объективному фактору корреспондирует субъективный фактор, и только если объективный и субъективный факторы являются конгруэнтными или согласованными между собой, правовое регулирование будет эффективным и оптимальным.

В связи с этим в условиях преобразований российской действительности важно осмыслить новую роль норм административного права как совершенного инструментария регулирования современных общественных отношений.

Государственное регулирование в системе здравоохранения приобретает сегодня особое значение, так как является необходимым фактором повышения уровня жизни граждан нашего государства.

Именно на фоне проводимого реформирования прослеживаются несовершенство управления системой здравоохранения, проблемы регулирования административно-правовых отношений в системе здравоохранения и проблемы разграничения предметов ведения и полномочий органов здравоохранения. Анализ ситуации, сложившейся в здравоохранении, показал, что ошибки, зародившиеся в системе обеспечения ресурсов, привели к накоплению ошибок и в системе управления здравоохранением, так как, не получая необходимого финансирования и материально-технического обеспечения, органы управления сначала СССР, а потом и России пытались удержать прежний курс и не могли своевременно вносить в него необходимые изменения. Потому преобразования в сфере здравоохранения необходимо начать именно с области его управления, а именно административно-правового регулирования.

В решении данного вопроса особое значение приобретает анализ юридических факторов, которые являются основаниями для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений между ведущими субъектами управляющей и управляемой подсистем здравоохранения.

Необходимо отметить, что данные факторы имеют осознанный, волевой характер, отражая правомерные и неправомерные действия людей [10, с. 475].

Инфраструктура системы здравоохранения предусматривает административно-правовое регулирование медицинскими учреждениями государственной, муниципальной и частной системы здравоохранения соответствующими органами их управления.

В то же время приходится констатировать, что национальная система управления здравоохранением в настоящее время находится в стадии переходного периода, а поиск механизмов, обеспечивающих ее эффективность, – один из приоритетных вопросов государственной политики. Длительный период в стране не были определены приоритетные цели в области здравоохранения, стала разрушаться система профилактической медицины, а важнейшие преобразования в отрасли осуществляются без консультаций со специалистами. Кроме того, в процессе реализации реформы здравоохранения обнаружилось недостатков в деятельности Министерства здравоохранения и социального развития РФ, вызванные неэффективным сочетанием функций двух ранее самостоятельных государственных органов управления: Министерства здравоохранения и Министерства труда и социального развития.

В связи с этим эффективному осуществлению реформы системы здравоохранения препятствуют следующие негативные факторы:

малочисленность имеющегося высококвалифицированного персонала, отсутствие материальной заинтересованности к надлежащему выполнению служебных обязанностей;

недостаточность в учреждениях отрасли здравоохранения информации, стимулирующей индивида к планированию или мониторингу его работы;

несовершенство процессов координации деятельности между участниками процесса реформирования;

ограниченное развитие частного сектора здравоохранения, затрудняющее работу Правительства РФ по заключению контрактов на услуги в сфере здравоохранения.

Для преодоления негативного воздействия данных факторов на эффективность дальнейшего развития системы здравоохранения, возможно, следует повысить авторитет медицинской профессии; наладить систему обратной связи между ведущими структурами здравоохранения для самокорректировки системы управления здравоохранением; обеспечить взаимодействие между органами управления, медицинскими учреждениями и населением; принять закон, регулирующий отношения в сфере частной системы здравоохранения.

Одним из существенных факторов, влияющих на социально-экономическую эффективность функционирования и развития национальной системы здравоохранения, является качество предоставляемых медицинских услуг. В результате прогрессирует негативная тенденция:

к снижению доступности качественной медицинской помощи населению;

недостаточному финансированию здравоохранения на фоне низкой эффективности использования ресурсов и несбалансированностью структуры медицинской помощи;

декларативному характеру программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи и ее финансированию не в полном объеме;

отсутствию соответствующих условий предоставления доступной медицинской помощи для жителей различных территорий страны, а также сельского и городского населения;

нарушению принципа социальной справедливости, обусловленного существенными различиями в расходах бюджетов и средств обязательного медицинского страхования (ОМС) отдельных регионов и муниципальных образований для одного жителя;

неудовлетворительному состоянию материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений.

Таким образом, приходится констатировать, что отсутствие должного учета объективных и субъективных социально-экономических факторов в аспекте рассматриваемой проблемы не способствует созданию эффективной системы управления, которая бы обеспечивала стабильное и полноценное развитие здравоохранения в России.

В этих условиях решающее значение приобретает совершенствование административно-правового регулирования организации и деятельности всей системы здравоохранения в России, так как существующий механизм, организационные структуры, формы управления и действующее законодательство в значительной степени устарели и не отвечают новым общественно-политическим и социальным реалиям.

Сегодня не в полной мере разработаны вопросы правовой регламентации оказания

медицинской помощи, правового статуса субъектов отношений в сфере здравоохранения.

Таким образом, нормативно-правовая база здравоохранения требует дальнейшего совершенствования, так как соответствующие нормативные правовые акты, регламентирующие обеспечение охраны здоровья населения, не в полной мере отражают механизмы взаимодействия субъектов управляющей и управляемым подсистем в сфере здравоохранения.

Системный анализ имеющегося и доступного научного материала по проблеме факторного анализа административно-правового регулирования отношений субъектов в сфере здравоохранения позволил сделать ряд итоговых выводов, а именно:

факторный анализ направлен на изучение, оценку и использование в деятельности государственных, региональных, местных структурах здравоохранения, информации о состоянии управленческой, социально-экономической, финансовой, кадровой деятельности, необходимой для адекватной оценки текущего состояния процесса предоставления медицинских услуг населению и принятия мер по дальнейшему совершенствованию данного процесса;

выявленные факторы способствуют определению состояния законности нормативно-правового регулирования общественных отношений в системе здравоохранения, а также правомерности или противоправности поведения органов управления здравоохранением применительно к предоставляемому населению спектру медицинских услуг;

каждый отдельный фактор отражает содержание и особенности административно-правового регулирования с точки зрения социально-экономического, юридического, психологического аспектов взаимодействия управляющей и управляемой подсистем в сфере здравоохранения.

Примечания

1. Административное право. Общая часть : учеб. / под ред. В. А. Юсупова, В. Д. Симухина. – М., 2003
2. Афанасьев В. С. Проблемы укрепления законности и правопорядка // Общая теория государства и права : под ред. В. В. Лазарева. – М., 1996.
3. Бельский К. С., Козлов Ю. М., Колибаба Н., Овсянко Д. М. и др. Административное право : учеб. – М., 2005.
4. Большая советская энциклопедия. – 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2013.
5. Корельский В. М., Перевалов В. Д. Теория государства и права : учеб. М., 1997.
6. Нашиц А. Правотворчество и законодательная техника. – М., 1974.
7. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

8. Пиголкин А. С. Правотворчество: проблемы теории государства и права ; ред. В. С. Нерсесянц. – М., 2000.
9. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. – М., 2003.
10. Тихомиров Ю. А. Правотворчество // Общая теория государства и права : акад. курс. В 3 т. Т. 2: Право. – М., 2007.

ЧЕХ Ольга Ивановна, преподаватель кафедры правовых дисциплин филиала в г. Озерске, Южно-Уральский государственный университет (НИУ). E-mail: chexolia@mail.ru

СНЕКН Olga Ivanovna, Lecturer, Legal Disciplines Chair, Ozersk Branch of the South Ural State University (National Research University), E-mail: chexolia@mail.ru