

УДК 342.9

Є. І. Усачов

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ, ЩО ВИЗНАЧАЮТЬ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Постановка проблеми. Становлення України як незалежної держави супроводжується значними труднощами, які пов'язані з розпочатими змінами, що мають на своїй меті глибокі політико-правові та соціально-економічні перетворення. Реалізація даних змін вимагає втілення цілого ряду важливих кроків і заходів, зокрема здійснення перебудови апарату державного управління. Це у повній мірі стосується й реформування сфери охорони здоров'я та вдосконалення системи медичних послуг в країні. Останні роки, зокрема у межах адміністративної реформи, що відбувається в держав, спостерігається оптимізація системи органів публічної адміністрації, перехід до нової доктрини «людиноцентризму» у взаємовідносинах людини й держави, оновлення форм і методів публічного адміністрування сферами суспільного життя, трансформація різноманітних державних установ. Усі ці заходи спрямовано на зміцнення позицій України на світовій арені та формування позитивного іміджу нашої держави, чому зокрема сприяє оновлення законодавства й приведення його до стандартів і норм Європейського Союзу [1, с. 355].

Стан дослідження. Питання правового статусу окремих суб'єктів реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я у своїх наукових працях розглядали: Я.Ю. Кондратьєв, В.Ф. Волович, Б.Л. Хаскельберг, В.М. Щеглов, М.М. Білинська, Я.Ф. Радиш, О.В. Дзера, Н.С. Кузнецова, В.В. Луць, С.С. Шевчук, Ю.В. Вороненко, В.Ф. Москаленко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє єдине комплексне дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів, які визначають правові засади державної політики у сфері надання медичних послуг в Україні.

Саме тому метою статті є: розглянути адміністративно-правовий статус суб'єктів, що визначають правові засади державної політики у сфері надання медичних послуг в Україні на національному рівні.

Виклад основного матеріалу. Основи законодавства України про охорону здоров'я чітко розділили повноваження органів державної влади з формування та реалізації державної політики охорони здоров'я з загальнодержавного рівня –

Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України і до органів місцевого самоврядування, громадських організацій та закладів охорони здоров'я на рівні адміністративних територій і громад до міської, селищної, сільської ради та лікарської амбулаторії чи фельдшерського пункту, а також відомчих медичних служб включно, які об'єднані в системі Міністерства охорони здоров'я України [2, с. 319]. Нажаль, рамки представленої наукової праці не дають нам змогу приділити увагу кожному із вказаних вище суб'єктів, а тому ми розглянемо лише ті із них, які відповідають за формування та реалізацію політики на національному рівні.

До таких органів слід віднести:

– Верховна Рада України, відповідно до ст. 13 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» формує основу державної політики охорони здоров'я через закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямків, принципів і пріоритетів, установлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження загальнодержавних програм охорони здоров'я. Слід зазначити, що Парламент безпосередньо не здійснює публічне адміністрування сферою охорони здоров'я загалом та сфери надання медичних послуг, а лише впливає на неї через реалізацію функцій держави в цілому, зокрема, згідно зі ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає закони, так, з огляду на сучасну реформу було прийнято Закони: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 06.04.2017 № 2002-VIII [3], «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 № 2168-VIII [4], «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» ВІД 14.11.2017 № 2206-VIII [5];

– Президент України, повноваження якого вже не акцентуються у вказаному раніше законі, однак через свої повноваження він здійснює загальне керівництво у сфері охорони здоров'я

через, про це свідчать наступне: згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави, виступає гарантом права громадян на охорону здоров'я, забезпечує виконання законодавства про охорону здоров'я через систему органів виконавчої влади, проводить у життя державну політику охорони здоров'я та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією України. Застосовуючи свої повноваження, згідно із Конституцією України та законами України через систему органів державної виконавчої влади він забезпечує виконання законодавства з охорони здоров'я, реалізує державну політику в цій сфері та здійснює інші повноваження, передбачені Конституцією; від імені України він укладає міжнародні договори, зокрема й ті, які стосуються питань міжнародної співпраці у сфері охорони здоров'я. Це повноваження передбачене п. 3 ст. 106 Конституції України. Для того щоб такий договір набрав законної сили, він повинен бути ратифікований Верховною Радою України відповідно до п. 32 ст. 85 Конституції України; здійснює загальне керівництво Радою національної безпеки й оборони, яка відповідно до ст. 107 Конституції України є координаційним органом. Враховуючи велику значущість охорони здоров'я для забезпечення національної безпеки, Президент України включив Міністра охорони здоров'я до складу постійних членів Ради національної безпеки й оборони України; подає на затвердження Верховною Радою України кандидатуру на пост Прем'єр-міністра, який призначає Міністра охорони здоров'я, що входить до складу Кабінету Міністрів, і від його імені здійснює державне керівництво національною системою охорони здоров'я [6, с. 46];

– Кабінет Міністрів України, відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» організує розробку та здійснення державних цільових програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжрядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також в межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади в сфері охорони здоров'я. Кабінет Міністрів України на основі вимог чинного законодавства, у тому числі й документів програмного характеру, формує урядову політику (програму діяльності уряду), у тому числі й у сфері охорони здоров'я, розроблення якої здійснює Міністерство охорони здоров'я як головний (провідний) центральний орган виконавчої влади в цій сфері.

Надзвичайно важливе значення для розвитку національної охорони здоров'я мають такі нормативно-правові акти, як Концепції реформи фі-

нансування системи охорони здоров'я від 30 листопада 2016 р. № 1013-р, Концепцію розвитку системи громадського здоров'я від 30 листопада 2016 р. № 1002-р, Концепції Загальнодержавної програми «Здоров'я 2020: український вимір» від 31 жовтня 2011 р. № 1164-р. та інші акти що забезпечують виконання законів, указів Президента, урядових документів.

Всесвітня організація охорони здоров'я визначає, що уряди країн-учасниць можуть створювати різноманітні механізми, що допомагають формувати та реалізовувати державну політику охорони здоров'я, стратегію, план дій і його складові програми. Тому, ВООЗ рекомендує створювати національні ради з питань охорони здоров'я, які б надавали консультативну допомогу органам державної влади у вирішенні проблем охорони здоров'я і пов'язаних з ними соціально-економічних проблем усєї країни. Склад таких рад може змінюватися в залежності від країни і конкретних умов, але їх діяльність повинна поширюватися на вирішення широкого спектру питань охорони здоров'я і пов'язаних з нею політичних, економічних і соціальних питань. До складу таких рад повинні також входити і представники громадськості [7, с. 31].

Так, постійно діючим органом Кабінету Міністрів України є Секретаріат Кабінету Міністрів України, який здійснює організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України. Окрім цього в рамках аналізованої нами теми необхідно зазначити, що при Кабінеті Міністрів України створена Національна рада з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, положення про яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2007 р. № 926, яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом.

Наступними серед органів влади відповідно до ч. 3, 4 ст. 14 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», які відповідають за формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я і надання медичних послуг є міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, формують і розміщують державні замовлення з метою матеріально-технічного забезпечення сфери, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність в сфері охорони здоров'я. Зауважимо, що безпосереднім, спеціально уповноваженим центральним органом державної виконавчої влади, який діє з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому в аналізованій сфері є Мініс-

терство охорони здоров'я України, компетенція якого визначається положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Міністерство охорони здоров'я України відповідно до статті 1 Положення про Міністерство охорони здоров'я України затверджено від 25.03.2015 № 267 [8] є центральним органом виконавчої влади та головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Діяльність даного Міністерства спрямована на досягнення таких стратегічних цілей [9, с. 5-6]: підвищення якості надання медичної допомоги, забезпечення рівного доступу до медичних послуг; формування умов для стабільного розвитку системи охорони здоров'я на довгострокову перспективу; відновлення високих моральних, етичних, професійних принципів у діяльності медичного працівника та піднесення престижу медичної професії в суспільстві; забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя; проведення цілеспрямованої роботи з подовження середньої очікуваної тривалості життя [10, с. 9].

Керуючись положенням про Міністерство охорони здоров'я України ми можемо зазначити, що його основними завданнями є [11]: 1) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням; 2) забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу; 3) забезпечення формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення; 4) координація діяльності органів виконавчої влади з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу.

Слід звернути увагу на те, що сьогодні Міністерство охорони здоров'я, як і уся сфера охорони здоров'я, перебуває на етапі реформування.

В рамках реформи Міністерства охорони здоров'я має бути позбавлене невластивих управлінських функцій, таких як закупівлі, управління лікарнями, обслуговування та ремонт закладів, і зосередитись у першу чергу на розробці політики і плануванні. При цьому Міністерство охорони здоров'я має зберегти три основні функції [12, с. 29]:

- управління системою охорони здоров'я через політичне лідерство та розробку стратегій, координацію генерального плану лікарень, визначення пріоритетності національних програм у галузі охорони здоров'я і обговорення пріоритетів із основними зацікавленими сторонами (у деяких країнах, наприклад, створені окремі агентства з реалізації національних програм та служби посередництва, що вирішують конфлікти між поставальниками послуг, пацієнтами та державою);

- регуляторний нагляд за усіма видами діяльності, що пов'язані з охороною здоров'я, включаючи закупівлю послуг. Цю функцію можна виконувати через представництво Міністерства охорони здоров'я у правлінні відповідних новостворених агентств, наприклад, Агентство з ліцензування та акредитації медичної практики, Фармацевтичне агентство (відповідальне за реєстрацію фармацевтичної продукції, фарм нагляд); Агентство оцінки технологій в охороні здоров'я (перелік примірний) тощо;

- забезпечення інформації у сфері охорони здоров'я, прозорості та підзвітності, епідеміологічного нагляду/екстреного реагування. Епідеміологічний нагляд буде здійснюватися мережею лабораторій і обласних управлінь Національного центру контролю за захворюваннями і громадським здоров'ям.

Міністерство має більше комплектуватися спеціалістами з аналізу та комунікацій, ніж управліннями та бухгалтерами. За визначенням, будучи складовою виконавчої влади, Міністерство повинно підтримувати відкритість процесу формування політики, зосередитися на внутрішніх регламентах і аудитах, створювати нові канали відкритого діалогу з громадськістю. Одним із варіантів створення ефективнішої нормативної бази і вдосконалення управління буде організація спеціального підрозділу з чіткою програмою і повноваженнями для запровадження національних стандартів електронної системи охорони здоров'я та обміну даними на основі міжнародних стандартів [12, с. 30].

В останній час ми дійсно можемо спостерігати тенденцію до створення органів та установ які покликані сприяти Міністерству охорони здоров'я, в управління сферою охорони здоров'я: Державний Експертний Центр МОЗ України, Центр громадського здоров'я МОЗ України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Комітет Верховної Ради України

з питань охорони здоров'я, центри 112, раніше заявлена Національна рада з питань протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції/СНІДу, Академія медичних наук, дослідницькі інститути, та інші.

Усі зазначені суб'єкти національного рівня зобов'язані опікуватися питаннями створення належних умов для нормального функціонування медичних закладів, які безпосередньо надають медичні послуги населенню. Проте при реформуванні системи охорони здоров'я чи не найсуттєвіше місце в цьому переліку відводиться надається Національній службі здоров'я України, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я.

Наразі Національна служба здоров'я, керується у своїй діяльності Положенням про Національну службу здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101 і виступає як [13]: центральний орган виконавчої влади, що покликаний реалізувати державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій); незалежний замовник послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій; національний страховик, який укладатиме договори із закладами охорони здоров'я та закуповуватиме у них послуги з медичного обслуговування населення; відповідальний за внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

Висновок. За результатами проведеного дослідження зазначимо, що процес реформування сфери охорони здоров'я в Україні повинен передбачати не лише перегляд підходів до управління даною галуззю, але й оптимізацію структури системи органів влади, що здійснюють дане управління. До основних напрямків оновленої системи державного управління сферою медичного обслуговування слід віднести: приведення національного законодавства з охорони здоров'я у відповідність із законодавством Європейського Союзу; розробка концепції стратегічного планування галузі охорони здоров'я в Україні; створення ефективних механізмів державного регулювання приватного сектору системи охорони здоров'я, забезпечення якості та ефективності його діяльності; визначення і законодавче закріплення обсягу гарантованих державних зобов'язань щодо безоплатної медичної допомоги; перехід на бага-

токанальну систему фінансування медичної галузі. Найбільш загальними ж цілями національної політики в системі охорони здоров'я та галузі надання медичних послуг, досягти яких прагне держава є, на наш погляд: забезпечення адекватності допомоги та справедливості при забезпеченні доступу до послуг; захист доходів пацієнтів; свобода вибору для споживача; макро- та мікро-економічна ефективність.

Література

1. Смілий І. А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. Публічне право. 2013. № 2. С. 355–361.
2. Фуртак І. І. Механізм державного управління охороною здоров'я в Україні. Медичне право України: проблеми становлення та розвитку. Матеріали І Всеукраїнської науково-практичної конференції 19–20.04.2007, м. Львів. 2007. С. 318–323.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 06.04.2017 № 2002-VIII. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2017 р., № 21. Ст. 245.
4. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення від 19.10.2017 № 2168-VIII: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2018 р., № 5. Ст. 31.
5. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості. Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2018 р., № 5. Ст. 32.
6. Білинська М. М., Радиш Я. Ф., Рожкова, І. В. та ін. Державне управління реформуванням системи охорони здоров'я в Україні: навч.-наук. вид. авт. кол.:; за заг. ред. проф.. Київ; Львів: НАДУ, 2012. 240 с.
7. Глоссарий терминов используемых в серии «Здоровье для всех». №№1–8. Женева, ВОЗ. 1984. С. 31–32.
8. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України. Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. Офіційний вісник України. 2015. № 38. Ст. 1141
9. Охорона здоров'я України: стан, проблеми, перспективи / кол. авт. ; за заг. ред. В. М. Князевича. Київ.: 2009.
10. Білинська М. М., Радиш Я. Ф. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. Київ: НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
11. Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 25 березня 2015 р. № 267. Постанова Кабінету Міністрів України. Офіційний вісник України. Київ. 2015 р., № 38. Ст. 1141.
12. Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років. Київ. 2014. 41 с. URL: <http://moz.gov.ua/uploads/0/691-strategiya.pdf>.
13. Положення про Національну службу здоров'я України: Постанов.а Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101. Офіційний вісник України. 2018 р., № 15, Ст. 507.

Анотація

Усачов Є. І. Адміністративно-правовий статус суб'єктів, що визначають правові засади державної політики у сфері надання медичних послуг в Україні на національному рівні. – Стаття.

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених, розглянуто адміністративно-правовий статус суб'єктів, що визначають правові засади державної політики у сфері надання медичних послуг в Україні на національному рівні. Обґрунтовано, що процес реформування сфери охорони здоров'я в Україні повинен передбачати не лише перегляд підходів до управління даною галуззю, але й оптимізацію структури системи органів влади, що здійснюють дане управління.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, суб'єкт, державна політика, правові засади, медичні послуги, національний рівень.

Аннотация

Усачов Е. И. Административно-правовой статус субъектов, которые определяют правовые основы государственной политики в сфере предоставления медицинских услуг в Украине на национальном уровне. – Статья.

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых, рассмотрен административно-правовой статус субъектов, которые определяют правовые основы го-

сударственной политики в сфере предоставления медицинских услуг в Украине на национальном уровне. Обосновано, что процесс реформирования сферы здравоохранения в Украине должен предусматривать не только пересмотр подходов к управлению данной отраслью, но и оптимизацию структуры системы органов власти, осуществляющих данное управление.

Ключевые слова: административно-правовой статус, субъект, государственная политика, правовые основы, медицинские услуги, национальный уровень.

Summary

Usachov Ye. I. The administrative and legal status of the subjects that determine the legal framework of the state policy in the field of provision of medical services in Ukraine at the national level. – Article.

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and the scientific views of scientists, the administrative and legal status of the subjects that determine the legal principles of the state policy in the sphere of provision of medical services in Ukraine at the national level is considered. It is substantiated that the process of reforming the healthcare sector in Ukraine should include not only a review of the approaches to the management of this industry, but also optimization of the structure of the system of government authorities that administer this.

Key words: administrative-legal status, subject, state policy, legal principles, medical services, national level.