

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.77

**Тетяна Авраменко**

докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я  
НАДУ при Президентіві України, к. держ.упр.

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*У статті досліджено нормативно-правові аспекти державного управління змінами сфери охорони здоров'я в Україні. Проведено аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності вітчизняної сфери охорони здоров'я. Показано, що незважаючи на наявність значної кількості нормативно-правових актів, що регламентують діяльність сфери охорони здоров'я в Україні, які в основному відповідають нормам міжнародного права та міжнародних рекомендацій, правові механізми державного управління сферою охорони здоров'я є вкрай незадовільними. Основними чинниками цього є: відсутність системного підходу формування нормативно-правової бази, нереагування її на зміни, що відбуваються у суспільстві, та неналежне виконання законодавства органами виконавчої влади та іншими суб'єктами правовідносин у сфері охорони здоров'я в Україні. Запропоновано науково обґрунтовані практичні рекомендації щодо удосконалення нормативно-правових аспектів державного управління змінами сферою охорони здоров'я в Україні.*

**Ключові слова:** охорона здоров'я, державне управління змінами сфери охорони здоров'я, нормативно-правові аспекти державного управління змінами сфери охорони здоров'я, медичне право, Медичний кодекс.

**Tatiana Avramenko**

## PUBLIC ADMINISTRATION OF CHANGE IN HEALTH CARE IN UKRAINE: LEGAL ASPECTS

*In the article the normatively-legal aspects of state administration are investigated by the changes of sphere of health protection in Ukraine. The analysis of the normatively-legal providing of activity of home sphere of health protection is conducted. It is shown that without regard to the presence of far of normatively-legal acts that regulate activity of sphere of health protection in Ukraine, that meet the standards of international law and international recommendations mainly, legal mechanisms of state administration of health protection a sphere are extremely unsatisfactory. The basic factors of it are: absence of approach of the systems of forming of normatively-legal base, not reacting of her on changes that take place in society and improper implementation of legislation by executive bodies and other subjects of legal relationships in the field of a health protection in Ukraine. Scientifically reasonable practical recommendations offer in relation to the improvement of normatively-legal aspects of state administration changes by the sphere of health protection in Ukraine.*

**Keywords:** health care, state administration the changes in health care, normatively-legal aspects of state administration the changes of sphere of health care, medical law, medical code.

**Татьяна Авраменко**

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЯМИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УКРАИНЕ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*В статье исследованы нормативно-правовые аспекты государственного управления изменениями здравоохранения в Украине. Проведен анализ нормативно-правового обеспечения деятельности отечественного здравоохранения. Показано, что невзирая на наличие значительного количества нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность здравоохранения в Украине, которые в основном соответствуют нормам международного права и международных рекомендаций, правовые механизмы государственного управления здравоохранения являются крайне неудовлетворительными. Основными факторами этого являются: отсутствие системного подхода при формировании нормативно-правовой базы, нереагирование ее на изменения, которые происходят в обществе, и неудовлетворительное выполнение законодательства органами исполнительной власти и другими субъектами правоотношений в сфере здравоохранения в Украине. Предложены научно обоснованные практические рекомендации относительно усовершенствования нормативно-правовых аспектов государственного управления изменениями здравоохранения в Украине.*

**Ключевые слова:** здравоохранение, государственное управление изменениями сферой здравоохранения, нормативно-правовые аспекты государственного управления изменениями сферы здравоохранения, медицинское право, Медицинский кодекс.

Авраменко Т. П., 2014.

Досліджуючи питання державного управління змінами сфери охорони здоров'я, не можна оминути його нормативно-правові аспекти. Адже розвиток будь-якої сфери суспільної діяльності повинен відбуватися в правовому полі. Тим більшої актуальності набувають ці питання у складних системах суспільного життя, де зкоординованість та узгодженість нормативно-правової бази має надзвичайно велике значення. Сфера охорони здоров'я – складна, багатоконпонентна, ресурсоемна система зі специфічними особливостями будови, характеристиками та закономірностями функціонування [4, с. 17], тому питання нормативно-правових механізмів державного управління даною сферою є надзвичайно актуальними, особливо в умовах системних змін (як зовнішніх, так і внутрішніх). Як зазначає Ю. Сізінцова, сфера охорони здоров'я потребує найбільшої уваги держави тому, що об'єднала цілий комплекс суспільних відносин, до яких можна уналежити в першу чергу відношення, які виникають в медичній діяльності (діагностика, лікування пацієнта, хірургічне втручання, сфера охорони материнства і дитинства в державі, профілактика захворювань, питання медичної експертизи працездатності та ін.), фінансові та управлінські [10]. Між тим, аналіз нормативно-правової бази, що регламентує діяльність сфери охорони здоров'я, показує, що сучасні реалії вимагають перегляду законодавства в цій сфері з метою його вдосконалення, оскільки більшість законодавчих актів було прийнято на початку 1990-х років, і на даному етапі вони не врегульовують належним чином питання сучасної здоров'яохоронної сфери, яка знаходиться в умовах системних змін.

Розкриттю різних аспектів нормативно-правового забезпечення сфери охорони здоров'я приділяють увагу як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Зокрема, теоретичні основи медичного права розкриті в наукових працях Р. Гревцової, С. Стеценка, К. Маслової, Е. Дантаса, М. Ваттада, Ю. Сізінцової, Я. Радіша та інших науковців.

Правовим аспектам діяльності сфери охорони здоров'я присвячено праці З. Гладуна, В. Мельнікова, В. Москаленко В. Пашкова, В. Рудого О. Солдатенка, В. Сороки, С. Стеценка, Л. Урумбаєвой, О. Ціборовського та інших.

Незважаючи на велику кількість досліджень, присвячених правовим механізмам державного управління сфери охорони здоров'я, у вітчизняній науковій думці бракує праць, в яких розкриваються нормативно-правові аспекти державного управління змінами сфери охорони здоров'я.

Мета статті полягає у проведенні аналізу нормативно-правової бази, що регламентує діяльність сфери охорони здоров'я, та в обґрунтуванні шляхів удосконалення нормативно-правових механізмів державного управління сферою охорони здоров'я.

Правовідносини у сфері охорони здоров'я регламентуються і регулюються досить великою законодавчою базою, а саме: Конституцією України, Основами законодавства України про охорону здоров'я, Указами Президента України, Постановами Кабінету Міністрів України, нормативними наказами Міністерства охорони здоров'я України, які реєструються в Міністерстві юстиції України, а також національними і державними, комплексними і цільовими програмами з актуальних проблем охорони здоров'я, затвердженими Указами Президента України або Постановами Кабінету Міністрів України [5; 12]. Їх аналіз свідчить про таке [5]:

- деякі правові норми в галузі охорони здоров'я досі не переглянуті з радянських часів і тому продовжують діяти, хоча суттєво змінилися і політичні, і соціально-економічні умови функціонування системи охорони здоров'я. Це призвело до суперечностей в нормативно-правовій базі, яка регламентує діяльність системи охорони здоров'я, декларативності й неузгодженості цих норм між собою та іншими правовими актами, що утруднює їх виконання [5; 12] (табл. 1);
- відсутнє законодавче забезпечення захищеності прав пацієнтів та медичних працівників в Україні;
- нечіткою та неузгодженою є нормативно-правова база, що визначає та регулює механізми фінансування системи охорони здоров'я, зокрема, немає законодавчо закріпленого базового пакету медичної допомоги, надання якого держава гарантує всім своїм громадянам безоплатно, тобто за рахунок державних та місцевих бюджетів. Це призводить до законодавчих колізій і проблем, що виникають на практиці, коли норми різних актів, що регламентують охорону здоров'я, суперечать одна одній [5; 12].

Основними чинниками вищевказаного є [5; 12]:

- нестача спеціалістів, які б мали необхідний обсяг знань як у сфері юриспруденції, так і в медицині;
- неконсолідованість діяльності представників правової і медичної науки;
- недостатнє врахування міжнародно-правових стандартів у сфері охорони здоров'я і неефективне використання позитивного зарубіжного досвіду в регулюванні охорони здоров'я;
- несвоєчасність реагування на швидкі зміни, що зумовлені як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками: ряд законопроектів у сфері охорони здоров'я, які свого часу вважалися «практично прийнятими», до цих пір знаходяться на різних стадіях законотворчого процесу або взагалі відхилені (як, наприклад законопроекти про запровадження обов'язкового медичного страхування);
- переважна спрямованість на регулювання фінансових, а не забезпечення правових питань національних програм в охороні здоров'я (як, наприклад, удосконалення процесу державних закупівель лікарських засобів за відповідними національними програмами).

Разом з тим слід зазначити, що робота щодо удосконалення правового регулювання державного управління сферою охорони здоров'я в Україні (як з прикладної, так і з наукової точки зору) останнім часом значно покращилась.

1. Аналіз поточних заходів уряду України, Міністерства охорони здоров'я України щодо забезпечення реформування вітчизняної системи охорони здоров'я свідчить про здійснення низки позитивних змін. Зокрема відбулося прийняття наступних законодавчих та нормативних актів [5]:

- нова редакція Бюджетного кодексу України, в якому враховані питання, пов'язані з оптимізацією медичних закладів (зокрема, внесені зміни у ст. 88 та 89 Бюджетного кодексу України, відповідно до яких фінансування дільничних лікарень, медичних амбулаторій, фельдшерсько-акушерських та фельдшерських пунктів перенесено на видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення) [1];
- Закон України «Про державно-приватне партнер-

## Ступінь виконання основних законодавчих актів, що регламентують діяльність системи охорони здоров'я [5]

| Законодавчий акт                                                  | Задекларовані положення                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Стан виконання       |
|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Конституція України                                               | Ст. 49. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-соціальних і оздоровчо-профілактичних програм. Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Виконується частково |
| Закон України «Основи Законодавства України про охорону здоров'я» | Ст. 7. Держава гарантує всім громадянам реалізацію їх прав у галузі охорони здоров'я шляхом подання гарантованого рівня медико-санітарної допомоги в обсязі, що встановлюється Кабінетом Міністрів України.<br>Ст. 12. Державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше 10 % національного доходу.<br>Ст. 18. Кошти Державного бюджету України, ... використовуються для забезпечення населенню гарантованого рівня медико-санітарної допомоги, фінансування державних цільових і місцевих програм охорони здоров'я та фундаментальних наукових досліджень з цих питань. Обсяги бюджетного фінансування визначаються на підставі науково обґрунтованих нормативів з розрахунку на одного жителя.<br>Ст. 19. Забезпечується реалізація державних цільових програм пріоритетного розвитку медичної, біологічної та фармацевтичної промисловості, заохочуються підприємництво і міжнародне співробітництво в галузі матеріально-технічного забезпечення охорони здоров'я, створюється система відповідних податкових, цінових, митних та інших пільг і регуляторів. | Виконується частково |
| Рішення Конституційного Суду України від 29 травня 2002 р.        | Положення ч. 3 ст. 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного та наступного їх розрахунку за надання такої допомоги.<br>Словосполучення «безоплатність медичної допомоги» означає неможливість стягування з громадян плати за таку допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я у будь-яких варіантах розрахунків.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Не виконується       |

ство» № 2404–17 від 01.07.2010 р., який законодавчо забезпечив можливість партнерства держави й приватного інвестора, зокрема й у сфері охорони здоров'я [7];

- методичні рекомендації щодо реалізації положень нової редакції Бюджетного кодексу України в частині фінансування первинної медико-санітарної допомоги, розроблені Міністерством фінансів України [3];
- постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі заходи щодо підвищення престижності праці медичних працівників, які надають медичну допомогу хворим на туберкульоз» [8];
- Закони України: «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги» від 07.07.2011 № 3611-VI та «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» від 07.07.2011 № 3612-VI [6; 9].

2. Аналіз наукової літератури щодо правового регулювання діяльності сфери охорони здоров'я показує, що на сьогодні активно розвивається такий потрібний, на наш погляд, розділ юриспруденції, як медичне право, яке включає в себе такі групи законів у сфері охорони здоров'я [11]:

- надання медичної допомоги;

- правового статусу пацієнтів;
- правового статусу медичних і фармацевтичних працівників;
- фінансування охорони здоров'я;
- оздоровчо-профілактичної діяльності;
- забезпечення безпечних умов життєдіяльності;
- організації та управління охорони здоров'я;
- біоетики.

3. Аналіз задекларованих в національному законодавстві України принципів правового регулювання діяльності сфери охорони здоров'я показав, що більшість законодавчих актів в основному відповідають нормам міжнародного права та міжнародних рекомендацій.

При цьому, основною проблемою в Україні є неналежне виконання законодавства органами виконавчої влади та іншими суб'єктами правовідносин.

Подальшого розвитку вітчизняної сфери охорони здоров'я в умовах системних змін неможливе без удосконалення правової бази охорони здоров'я, яка має відповідати нормам і принципам міжнародного права, чіткої і скоординованої взаємодії усіх гілок влади.

✎ Таким чином, проведений аналіз нормативно-правової бази системи охорони здоров'я дає підстави стверджувати, що нормативно-правова база сфери охорони здоров'я потребує науково обґрунтованого удосконалення. Зокрема необхідно [5]:

- з метою забезпечення гарантованої державою безоплатної медичної допомоги на законодав-

чому рівні визначити базовий пакет надання медичних послуг, гарантованих державою, що в подальшому стане базовим для запровадження медичного страхування, а саме внести поправку до частини 3 статті 49 Конституції України;

- з метою забезпечення законодавчої захищеності прав пацієнтів та медичних працівників в Україні прийняти закон України «Про захист прав пацієнта»;
- з метою посилення ефективності механізмів реалізації чинного законодавства запровадити систему моніторингу та відстеження якості та належності виконання нормативно-правових актів, що регламентують діяльність системи охорони здоров'я;
- з метою комплексного врегулювання всіх аспектів нормативно-правової бази сфери охорони здоров'я створити базовий документ – Кодекс законів України про охорону здоров'я або Медичний кодекс [12].

Для створення належної нормативно-правової бази необхідно виконання таких завдань [5]:

1. Покращення діяльності сфери охорони здоров'я:
  - визначення базового пакету надання медичних послуг, гарантованих державою, що в подальшому стане базовим для запровадження медичного страхування;
  - розробка та прийняття цільової програми будівництва соціального житла для медичних працівників;
  - запровадження в Україні лікарського самоврядування;
  - запровадження системи моніторингу та відстеження якості та належності виконання нормативно-правових актів, що регламентують діяльність системи охорони здоров'я;
  - запровадження нових моделей економічних розрахунків за надання медичної допомоги на засадах сімейної медицини;
  - створення умов для розвитку підприємництва у сфері охорони здоров'я та формування засад справедливої конкуренції серед закладів охорони здоров'я різних форм власності.
2. Вдосконалення державної політики охорони здоров'я населення:
  - здійснення активної політики, спрямованої на стимулювання народжуваності і зниження смертності, збереження та зміцнення репродуктивного здоров'я населення, а також соціальної політики підтримки молоді та захисту інвалідів і людей похилого віку;
  - посилення профілактичної спрямованості системи охорони здоров'я шляхом удосконалення санітарного законодавства для запобігання і зниження захворюваності серед усіх верств населення, особливо на соціально небезпечні та соціально значущі хвороби (туберкульоз, СНІД, психічні, онкологічні, серцево-судинні захворювання тощо), сприяння зменшенню травматизму та нещасних випадків [12];
  - сприяння реалізації інвестиційних проєктів в охороні здоров'я із залученням різних джерел фінансування;
  - законодавче забезпечення заборони агресивної реклами лікарських засобів, алкоголю та тютюну;
  - здійснення систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я відповідно до існуючого політичного та соціально-економічного становища і європейських стандартів шляхом зведення в єдину внутрішню узгоджену систему. Тобто створення базового документу – Кодексу законів

України про охорону здоров'я (Медичного кодексу України), який зможе комплексно врегулювати всі аспекти охорони здоров'я, зокрема й надання медичної допомоги [12].

Перспективи подальших досліджень стосуються питань підготовки кадрів, які б мали необхідний обсяг знань як у сфері юриспруденції, так і в медицині; гармонізації національного законодавства України в галузі охорони здоров'я з правовими стандартами країн-членів Європейського Союзу. Ці завдання є складовими сучасного державного управління сферою охорони здоров'я – управління змінами.

## Література.

1. Бюджетний кодекс України від 08 липн. 2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page>.
2. Вороненко Ю. В. Медичне право в системі права України: стан і перспективи розвитку / Ю. В. Вороненко, Я. Ф. Радиш // Український медичний часопис № 5 (55). – 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.umj.com.ua](http://www.umj.com.ua).
3. Методичні рекомендації щодо реалізації положень нової редакції Бюджетного кодексу України в частині фінансування первинної медико-санітарної допомоги : додаток до листа Міністерства фінансів України від 26 лист. 2010 р. № 31-19020-12-8/32633 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://viv.medprof.org.ua/uploads/media/\\_\\_\\_pdf](http://viv.medprof.org.ua/uploads/media/___pdf).
4. Москаленко В. Ф. Системы здравоохранения: современный контекст / В. Ф. Москаленко. – К. : «Книга-плюс», 2012. – 320 с.
5. Попченко Т. П. Реформування сфери охорони здоров'я в Україні: організаційне, нормативно-правове та фінансово-економічне забезпечення: аналіт. доп. / Т. П. Попченко. – К. : НІСД, 2012. – 96 с.
6. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : закон України від 07 липн. 2011 р. № 3611-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=n&find=1&typ=1>.
7. Про державно-приватне партнерство : закон України від 01 липн. 2010 р. № 2404-17. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2404-17>.
8. Про деякі заходи щодо підвищення престижності праці медичних працівників, які надають медичну допомогу хворим на туберкульоз : постанова Кабінету Міністрів України від 16 лют. 2011 р. № 123 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.
9. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : закон України від 07 липн. 2011 р. № 3612-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=n&find=1&typ=1>.
10. Сізінцова Ю. Ю. Медичне право в системі правової підготовки керівників лікувально-профілактичних закладів України / Ю. Ю. Сізінцова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/9915/%D1>.
11. Сучасне українське медичне право : монографія / [Н. Б. Болотіна, Я. М. Буздуган, І. В. Венедіктова та ін.], за заг. ред. С. Г. Стеценка. – К., 2010. – 496 с.
12. 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.