

## СИСТЕМА ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАКЛАДАМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

### SYSTEM OF BODIES FOR PUBLIC ADMINISTRATION OF HEALTH CARE INSTITUTIONS

Пристає М.М., аспірант кафедри адміністративного,  
фінансового та інформаційного права  
Ужгородський національний університет

У статті описано та проаналізовано сучасну систему органів публічного управління закладами охорони здоров'я.

Рівень розвитку системи охорони здоров'я в державі та медичного обслуговування громадян є показником добробуту країни в цілому, відтак належне адміністрування закладами охорони здоров'я є об'єктивною потребою.

Зроблено висновки що управління закладами охорони здоров'я здійснюють ряд суб'єктів, серед яких Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я, Національна служба здоров'я України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. До сфери управління Міністерства охорони здоров'я також належить Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, проте відповідно до Положення про її діяльність реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, медичної техніки і виробів медичного призначення, а відтак безпосередньо управління закладами охорони здоров'я не здійснює.

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я можуть здійснювати і ради, і їх виконавчі органи, і сільські, селищні, міські голови. Проте те, що стосується управління закладами охорони здоров'я, то віднесено до компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування. На районному та обласному рівні організації місцевого самоврядування виконавчі органи місцевого самоврядування відсутні, тому місцеві державні адміністрації реалізують делеговані їм відповідними радами повноваженнями.

Управління закладами охорони здоров'я також здійснюється керівником (директором), медичним директором самого закладу. Для закладів державних та комунальних таке управління теж буде носити ознаки публічності, оскільки керівники призначаються органами публічної влади, вони реалізують публічні функції та повноваження, однак не є органами публічного управління.

**Ключові слова:** заклад охорони здоров'я, органи публічної влади, управління закладом охорони здоров'я, повноваження, компетенція.

The article describes and analyzes the modern system of public management of health care institutions.

The level of development of the health care system in the state and medical services for citizens is an indicator of the well-being of the country as a whole, so proper administration of health care facilities is an objective need.

It was concluded that the management of health care institutions is carried out by a number of entities, including the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Health, the National Health Service of Ukraine, local state administrations and local self-government bodies. The State Service of Ukraine for Medicinal Products and Drug Control also belongs to the sphere of administration of the Ministry of Health, however, in accordance with the Regulation on its activities, it implements state policy in the areas of quality control and safety of medicinal products, medical equipment and medical devices, and therefore directly does not manage health care facilities.

The powers of local self-government bodies in the field of health care can be exercised by councils, their executive bodies, and village, settlement, and city mayors. However, what concerns the management of health care facilities is assigned to the competence of executive bodies of local self-government. At the district and oblast level of local self-government, there are no executive bodies of local self-government, so local state administrations exercise the powers delegated to them by the respective councils.

Management of health care institutions is also carried out by the head (director), medical director of the institution itself. For state and communal institutions, such management will also bear signs of publicity, since managers are appointed by public authorities; they exercise public functions and powers, but are not public administration bodies.

**Key words:** health care institution, public authorities, health care institution management, authority, competence.

**Постановка проблеми.** Зміни в управлінні закладами охорони здоров'я за останні роки пов'язуються не тільки із медичною реформою, що здійснюється в нашій державі. Суттєві зміни в адмініструванні сферою охорони здоров'я загалом та закладами охорони здоров'я зокрема внесло системне реформування органів публічної адміністрації. Це реформування стосується як центральних органів виконавчої влади, так місцевих органів публічної адміністрації: місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Реформування ще є не завершеним, проте узагальнення системи органів, які здійснюють адміністрування закладами охорони здоров'я, визначення їх компетенції, інструментів впливу є вже затребуваним. Це дасть можливість обґрунтувати подальші необхідні дії на шляху вдосконалення адміністрування у сфері охорони здоров'я та лікувальними закладами. Враховуючи різний адміністративно-правовий статус органів, на даний час підлягає з'ясуванню низка питань, пов'язаних із тим, які суб'єкти приймають владні рішення щодо управління і адміністрування у сфері охорони здоров'я, яким обсягом повноважень вони наділені, які функції і завдання стоять перед ними.

**Аналіз стану наукової розробки.** Загальні питання адміністративної реформи, реформування системи органів публічної влади досліджували ряд вчених-юристів. Зокрема, окремо слід виділити В. Б. Авер'янова,

О. В. Батанова, Ю. П. Битяка, В. І. Курила, В. Я. Малиновського, М. В. Савчина, О. П. Світличного, А. О. Селіванова, В. М. Шаповала. Питаннями правового статусу суб'єктів адміністрування у сфері охорони здоров'я присвячені праці наступних науковців: Б. О. Логвиненка, А. О. Неугоднікова, І. Сенюти, С. Г. Стеценка, Н. Ярош, а також деяких інших дослідників.

**Метою статті** є дослідження сучасної системи органів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, обґрунтування недоліків її побудови, а також шляхів її оптимізації.

**Виклад основного матеріалу.** Законодавством України визнається охорона здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України [1]. Рівень розвитку системи охорони здоров'я в державі та медичного обслуговування громадян є показником добробуту країни в цілому [2]. Тому для нашої держави, як і для будь-якої іншої держави, належне адміністрування закладами охорони здоров'я є об'єктивною потребою.

Систему суб'єктів публічного управління закладами охорони здоров'я становлять центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування. Для визначення їх адміністративного впливу на сферу охорони здоров'я, слід визначити та проаналізувати їх компетенцію та повноваження у відповідному напрямку [3, с. 223].

Як встановлено ст. 12 Основ законодавства України про охорону здоров'я, держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Центральним органом, що формує політику в усіх сферах, в тому числі і сфері охорони здоров'я, є Кабінет Міністрів України, що відповідно до положень ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ.

Одним з ключових завдань уряду є вирішення питань державного управління у сфері охорони здоров'я. Кабінет Міністрів України організовує 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 міжурядові 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 (стаття 14 Основ законодавства України про охорону здоров'я).

Наступним щаблем у системі органів виконавчої влади, які здійснюють управління закладами охорони здоров'я, є центральні органи виконавчої влади. Відповідно до закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [4] до них належать міністерства, служби, агентства, інспекції, комітети, бюро, а також центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, а також захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції та іншим соціально небезпечним захворюванням, попередження та профілактики неінфекційних захворювань, забезпечує формування та реалізує державну політику, є Міністерство охорони здоров'я України.

На виконання завдань, Міністерство охорони здоров'я реалізує ряд повноважень, серед яких ті, що спрямовані безпосередньо на заклади охорони здоров'я, наступні:

- забезпечення додержання закладами охорони здоров'я права громадян на охорону здоров'я та прав пацієнта;
- утворення, ліквідація, реорганізація закладів охорони здоров'я, затвердження їх положень (статутів), призначення на посаду та звільнення з посади їх керівників;
- визначення єдиних вимог і критеріїв до закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги, а також до закладів охорони здоров'я, які можуть бути залучені до надання екстреної медичної допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, здійснення контролю за дотриманням таких вимог і критеріїв;
- затвердження примірних штатних розписів і таблиць оснащення закладів охорони здоров'я системи екстреної медичної допомоги та їх структурних одиниць;
- аналіз якості освітньої діяльності закладів вищої освіти, що належать до сфери управління МОЗ;
- затвердження критеріїв та стандартів акредитації закладів охорони здоров'я;
- здійснення акредитації закладів охорони здоров'я та інші повноваження.

До сфери управління Міністерства охорони здоров'я входять Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, а також Національна служба здоров'я України. Вони є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я.

Якщо Державна служба України з лікарських засобів відповідно до Положення про її діяльність [5] реалізує державну політику в сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, медичної техніки і виробів медичного

призначення, та безпосередньо управління закладами охорони здоров'я не здійснює, то із Національною службою здоров'я України (НСЗУ) інша справа. Основними завданнями НСЗУ є:

- 1) реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення;
- 2) виконання функцій замовника медичних послуг, лікарських засобів та медичних виробів за програмою медичних гарантій;
- 3) внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [6].

Відповідно, до повноважень, які реалізуються НСЗУ на виконання покладених завдань та які стосуються управління закладами охорони здоров'я, можна віднести:

- визначення референтних закладів охорони здоров'я та аналіз витрат таких закладів на медичне обслуговування у встановленому законодавством порядку;
- надання пропозицій та консультацій щодо формування, структури, функціонування та підвищення ефективності мережі закладів охорони здоров'я державної та комунальної форми власності, структури та функціонування госпітальних округів;
- аналіз звіти про доходи і витрати надавачів медичних послуг з метою проведення розрахунку тарифів і коригувальних коефіцієнтів та здійснення інших повноважень, передбачених законодавством;
- одержання від закладів охорони здоров'я, які уклали договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій або звертаються до НСЗУ з метою укладення такого договору, документи та інформацію з питань, що належать до компетенції НСЗУ.

Органами управління закладами охорони здоров'я також є місцеві органи публічної влади. Виконавчу владу в областях, районах і містах здійснюють місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Крім органів виконавчої влади на територіальному рівні реалізують свою компетенцію також органи місцевого самоврядування.

Відповідно до положень ст.ст. 13, 18, 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» ці органи реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я, а також здійснюють контроль за додержанням законодавства з питань охорони здоров'я. Місцеві державні адміністрації мають у своїй структурі спеціальні управління та відділи з охорони здоров'я.

Адміністративна вертикаль центральних органів виконавчої влади будується двома способами. Це може відбуватися, по-перше, через структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, які підзвітні і підконтрольні відповідним міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади. А, по-друге, через окремі підпорядковані органи – територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Такі територіальні органи виступають ніби «продовженням» [7, с. 29] центрального органу виконавчої влади на місці, у окремій адміністративно-територіальній одиниці.

У сфері охорони здоров'я такими органами є обласні відділи державного контролю у сфері обігу лікарських засобів, медичної продукції та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також міжрегіональні департаменти НСЗУ, кожен із яких здійснює повноваження на території декількох областей.

Положення закону, за яким місцеві державні адміністрації здійснюють взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, сформульоване таким чином, що допускає адміністрування з боку місцевих державних адміністрацій у сфері взаємодії

органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади [8] та надає провідного, «об'єднуючого статусу».

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я можуть здійснювати і ради, і їх виконавчі органи, і сільські, селищні, міські голови. Проте те, що стосується управління закладами охорони здоров'я, то віднесено до компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування. Зокрема, у статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» об'єднані повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності [9]. Тих, які стосуються досліджуваного нами питання, є не багато: управління закладами охорони здоров'я та внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

На районному та обласному рівні організації місцевого самоврядування виконавчі органи місцевого самоврядування відсутні, тому забезпечуючи взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізуючи самоврядну ком-

петенцію, місцеві державні адміністрації реалізують делеговані їм відповідними радами повноваженнями.

Управління закладами охорони здоров'я також здійснюється керівником (директором), медичним директором самого закладу. Для закладів державних та комунальних таке управління теж буде носити ознаки публічності, оскільки керівники призначаються органами публічної влади, вони реалізують публічні функції та повноваження. Проте, звісно вони не є органами публічного управління.

**Висновки.** Аналіз компетенції адміністративних органів щодо управління закладами охорони здоров'я вказує, що до них належать Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я, Національна служба здоров'я України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Управління закладами охорони здоров'я також здійснюється керівником (директором), медичним директором самого закладу. Для закладів державних та комунальних таке управління теж буде носити ознаки публічності, оскільки керівники призначаються органами публічної влади, вони реалізують публічні функції та повноваження, однак не є органами публічного управління

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
2. Долот В. Д. Система охорони здоров'я в Україні: вибір національної моделі розвитку. Система охорони здоров'я в Україні: вибір національної моделі розвитку. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_2_11)
3. Карабін Т.О. Компетенція місцевих органів державно виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретико-термінологічні аспекти. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2005. № 29. С. 221–228.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
5. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.08.2015 р. № 647. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-%D0%BF#Text>
6. Про утворення Національної служби здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017р. № 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF#Text>
7. Лялюк О. Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Випуск 30. С. 28–38.
8. Висновок Конституційного Суду України від 15 січня 2008 року № 1-в/2008.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>