

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 342.9

Коваль Анна Миколаївна

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільного та господарського права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Koval Anna

PhD in Law,

Associate Professor of the Department of Civil and Economic Law

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

ORCID: 0000-0002-3172-4808

Кузнецова Марина Юріївна

кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри приватного та соціального права

Сумський національний аграрний університет

Kuznetsova Maryna

PhD in Law, Associate Professor,

Head of the Department of Private and Social Law

Sumy State Agrarian University

ORCID: 0000-0003-3566-6016

Піддубний Олексій Юрійович

доктор юридичних наук, професор,

завідувач кафедри цивільного та господарського права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Piddubnyi Oleksii

Doctor of Law, Professor,

Head of the Department of Civil and Economic Law

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

ORCID: 0000-0003-4867-4613

Пушкар Марина Василівна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри цивільного та господарського права

Національний університет біоресурсів і природокористування України

Pushkar Maryna

PhD in Law, Associate Professor,

Associate Professor of the Department of Civil and Economic Law

National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

ORCID: 0000-0003-0723-9420

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ
СЛУЖБИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ
ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL
HEALTH SERVICE OF UKRAINE**

Анотація. В статті аналізується стан і передумови формування адміністративно-правового статусу Національної служби здоров'я України як центрального органу виконавчої влади. Розглядається ряд проблем в діяльності такого органу, пов'язаних з організаційною побудовою його основної функції – бути гарантом належного медичного забезпечення громадян на умовах рівних можливостей і декларованого безкоштовного медичного забезпечення.

В фокусі уваги ті організаційні проблеми, яких зараз зазнає система охорони здоров'я України на п'ятий рік функціонування Національної служби здоров'я України. Серед них в першу чергу перехід до децентралізованої системи охорони здоров'я, який відбувся декілька десятиліть тому, з одного боку, і системи закладів охорони здоров'я державної і комунальної власності, яка буквально зацементованому вигляді проіснувала декілька десятиліть, і лише в останні роки зазнала сучасних реформ, які передбачають перехід від адміністративно-управлінської моделі до організаційної самостійності закладу, від безальтернативної

територіальної (особливо на периферії) моделі надання послуг до конкурентного середовища надання медичних послуг, можливості у пацієнта зробити інформований вибір, повпливати на організаційну структуру медичного обслуговування на своїй території.

Також розглядаються адміністративні і господарські аспекти правового статусу Національної служби охорони здоров'я як структури, що бере на себе крім організаційних ще і господарські функції єдиного замовника медичних послуг та лікарських засобів. Таким чином в даному органі зосереджені як адміністративні повноваження, так і господарські, що робить його правове становище доволі специфічним, оскільки контроль за діяльністю закладів охорони здоров'я в класичному адміністративному плані на основі запиту даних вивчення ситуації і прийняття адміністративного рішення вже не працює в сучасній багатоукладній економіці. Натомість на перший план виходить публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я, яке вимагає особливого правового статусу органів, що його здійснюють.

Сучасний механізм контролю в медичній сфері представляє собою перевірку ефективності закладу охорони здоров'я за допомогою непрямих і більш ефективних індикаторів, таких як кількість осіб, що подали декларації про медичне обслуговування в даному закладі, рівень їх задоволення наданими медичними послугами, про що можуть свідчити як кількість поданих до Національної служби здоров'я України звернень, так і динаміка подання і відкликання декларацій про медичне обслуговування з лікарями даного закладу охорони здоров'я.

Отже, правовий статус Національної служби здоров'я України складається як з організаційно-правових можливостей впливу на підконтрольну сферу, так і з фінансових, господарських, інформаційно-аналітичних, тощо.

Ключові слова: медичні правовідносини, адміністративно-правовий статус; медична реформа, Т.адміністративно-правове забезпечення права

на охорону здоров'я, Національна служба здоров'я України, публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я.

Summary. *The article analyzes the state and prerequisites for the formation of the administrative and legal status of the National Health Service of Ukraine as a central executive body. A number of problems in the activity of such a body related to the organizational structure of its main function – to be the guarantor of proper medical care for citizens on equal opportunities and declared free medical care are considered.*

The focus is on the organizational problems that the health care system of Ukraine is currently experiencing in the fifth year of functioning of the National Health Service of Ukraine. Among them, first of all, the transition to a decentralized health care system, which took place several decades ago, on the one hand, and the system of health care institutions of state and communal property, which literally cemented form existed for several decades, and only in recent years has undergone modern reforms that provide for the transition from the administrative and managerial model to the organizational independence of the institution, from a non-alternative territorial (especially on the periphery) model provision of services to a competitive environment for the provision of medical services, the patient's ability to make an informed choice, to influence the organizational structure of medical care in his territory.

The administrative and economic aspects of the legal status of the National Health Service are also considered as a structure that assumes, in addition to organizational functions, the economic functions of a single customer of medical services and medicines. Thus, both administrative and economic powers are concentrated in this body, which makes its legal status quite specific, since control over the activities of health care institutions in classical administrative terms based on data request, studying the situation and making administrative decisions no longer works in the modern multistructural economy. Instead, public

administration in the field of health care, which requires a special legal status of the bodies that carry it out, comes to the fore.

The modern mechanism of control in the medical sphere is a verification of the effectiveness of a health care institution using indirect and more effective indicators, such as the number of persons who have submitted declarations of medical care in this institution, the level of their satisfaction with the medical services provided, as evidenced by both the number of appeals submitted to the National Health Service of Ukraine and the dynamics of submission and withdrawal of declarations on medical care with doctors of this health care facility.

Thus, the legal status of the National Health Service of Ukraine consists of both organizational and legal opportunities to influence the controlled sphere, as well as financial, economic, information and analytical, etc.

Key words: *medical legal relations, administrative and legal status; medical reform, administrative and legal support of the right to health care, National Health Service of Ukraine, public administration in the field of health care.*

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В даний час на думку авторів абсолютно назріла необхідність ретельного дослідження адміністративно-правового статусу Національної служби здоров'я України. Конституційні положення обмежують можливості скорочення існуючої системи закладів охорони здоров'я, але сучасні умови диктують необхідність їх трансформації. Система охорони здоров'я в жодній країні не позбавлена мінусів і нарікань, особливо країнах, які ми називаємо розвиненими, і в першу чергу в Сполучених Штатах Америки система охорони здоров'я є хоча і ефективною, але малодоступною. Те саме, включаючи різного характеру бюрократичні перепони, відчули і наші співвітчизники, що обрали для тимчасового проживання ховаючись від

війни країни Європи. Забюрократизованість, жорстке слідування медичним протоколам, несвоєчасне надання нагальної допомоги через черги до спеціалістів – ось приблизний набір проблем, з якими стикається і громадянин країни, і особа, що проживає тимчасово. За таких умов при конструюванні вітчизняної системи охорони здоров'я на сучасних взірцях слід спробувати не повторити їх загальновідомі мінуси, а для цього правовий статус центрального органу виконавчої влади у відповідній сфері має бути гнучким і водночас мати достатньо важелів впливу на підконтрольних суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питанням правового становища органів управління в медичній сфері, аналізу їх окремих повноважень та огляду публічного адміністрування в медичній галузі в цілому приділяли увагу такі науковці як Б. Логвиненко, Г. Муляр, В. Пашков, О. Сіделковський, С. Стеценко, В. Теремецький, І. Чеховська, Т. Шлапко та медичних наук і державного управління С. Кошова, В. Михальчук, Я. Радиш та інші. Проте дослідження правового регулювання сфери охорони здоров'я не можна вважати закінченим, отже окремі аспекти правового становища Національної служби охорони здоров'я України варто додатково дослідити.

Формулювання цілей статті. Дана праця ставить собі за мету визначити сучасний стан правового регулювання сфери охорони здоров'я в Україні і адміністративно-правовий статус національної служби охорони здоров'я, як її центрального елемента з метою окреслення шляхів подальшої оптимізації системи охорони здоров'я в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Здоров'я людини це достатньо відносна категорія, яка не має абсолютного виміру. Тут і параметри відхилень, успадковані генетично, і вплив середовища, харчування, способу життя і врешті індивідуальні особливості функціонування організму які представляють собою різні варіанти норми,

певні розбіжності у віковій динаміці самопочуття людини. Дана відносність робить достатньо складним питання що таке «здорова людина» і чи є об'єктивно ефективні правові інструменти, які в два-три кроки, чи нехай навіть в десять ітерацій можуть зробити з людини нездорової – здоровою.

Отже складність і філософський характер поняття здоров'я роблять підконтрольну Національній службі здоров'я сферу державного управління (і публічного адміністрування) доволі складно вимірюваною з точки зору ефективності. Що може бути критерієм ефективності – дешевизна лікування на одну особу для бюджету, ступінь задоволення пацієнта від контакту з медичним закладом, статистика успішних операцій чи рівень захворюваності сезонними інфекціями достеменно не скаже ніхто. Але є соціальний запит на охорону здоров'я, що має безліч параметрів і до цього запиту має прислухатись держава, порівнювати себе з іншими бюрократичними системами, з системою надання приватних медичних послуг оплатного характеру і врешті виводити певну рівнодіючу власної ефективності, а для цього має існувати державний орган, що уважно дослухається до суспільних потреб і ефективно на них реагує. Таким нам бачиться окремо від Міністерства охорони здоров'я України, що виробляє стратегію в сфері охорони здоров'я, Національна служба здоров'я України, яка замовляє медичне обслуговування для громадян як глобальну соціальну, якщо не сказати, адміністративну, послугу лікування громадян за кошти державного бюджету і в більш широкому розумінні, забезпечення здоров'я нації.

Для цілісної картини і подальших власних обґрунтованих висновків про статус Національної служби здоров'я України, варто детальніше оглянути передумови і актуальний стан медичної реформи через призму наукових поглядів спеціалістів.

Як вказують Т. Шлапко та Д. Тверитінова - позитивними сторонами реформування системи медичного обслуговування є те, що фінансова складова частина тепер простежується в документах, можна контролювати,

хто та в яких обсягах надав медичні послуги населенню, за які держава сплачує кошти. Декларування кількості пацієнтів є показником того, що держава запроваджує практичне застосування права на безоплатну медицину, яке закріплене в Конституції України. Негативними моментами є незабезпеченість медичних закладів відповідним матеріально-технічним оснащенням, яке необхідне для надання якісного медичного обслуговування [1, с. 145].

Б. Логвиненко вказує на «безсистемність у системі охорони здоров'я України як головну проблему сьогодення. Прояви цієї проблеми відбиваються на: 1) реальному забезпеченні гарантованого Конституцією України права на охорону здоров'я у частині надання безоплатної медичної допомоги; 2) відсутності чітко визначеної державної політики у сфері охорони здоров'я; 4) невизначеності кінцевих результатів та строків завершення медичної реформи; 4) ефективності організації карантинних заходів щодо протидії поширенню COVID-19; 5) стані економічній стабільності та обороноздатності держави» [2, с. 54].

В. Теремецький та І. Чеховська звертають увагу на гарантоване законодавцем право на безоплатну медичну допомогу. Ця гарантія є надважливою у сучасних умовах військового стану, коли значна кількість людей потребує медичної допомоги і не має можливості оплатити медичні послуги [3, с. 468].

Г. Пашков вказує на нездатність системи забезпечити за рахунок бюджетного фінансування належний рівень надання медичних послуг, що змушує людей до пошуку альтернативних шляхів задоволення своїх потреб в охороні здоров'я. Доступ до послуг отримують в першу чергу ті пацієнти, які можуть за них заплатити. А відсутність на сьогодні в Україні чітко визначеного переліку послуг, на безоплатне надання яких можуть розраховувати всі громадяни, в принципі сприяє субсидуванню для всіх з боку малозабезпечених пацієнтів. Пацієнти отримують послуги не тільки

завдяки власним внескам, але й через перерозподіл ресурсів на їх користь за рахунок тих, хто не здатен заплатити [5, с. 64].

На думку В. Теремецького та С. Книша - незважаючи на зовнішню схожість цивільно- та адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, вони є різноманітними з точки зору суб'єктів, між якими ці відносини виникають, та підстав їх виникнення [6, с. 52].

Отже, маючи різну оцінку правових явищ в медичній сфері, експерти-правознавчі одностайні стосовно того, що медична сфера з її проблематикою, передусім фінансовою та організаційною є в корені відмінною від інших сфер правового регулювання і не піддається ототожненню, або механічному перенесенню механізмів правового регулювання суміжних галузей. Щодо вирішення проблемних моментів теж є різні думки.

Г. Муляр вказує на доцільність створення незалежної від МОЗ України Національної інспекції з акредитації та оцінки охорони здоров'я як органу громадського контролю [4].

На думку авторів монографії за заг. ред. проф. С. Стеценка, інтегральним явищем, що здатне покращити стан справ у вітчизняній охороні здоров'я та містить чіткий правовий вимір, виступає єдиний медичний простір, формування якого намагаються здійснити в Україні. Як видається, успішному запровадженню єдиного медичного простору як складного, багато-компонентного явища перешкоджає відсутність належної науково обґрунтованої концепції його побудови. Це завдання може бути реалізованим за умови застосування комплексного підходу. Однією з підвалин такого роду діяльності може стати формування медико-правової моделі єдиного медичного простору України з подальшим напрацюванням конкретних пропозицій щодо внесення змін до чинного законодавства [7, с. 13].

Подібних же концептуальних засад дотримується О. Сіделковський, в своєму монографічному дослідженні роблячи особливий акцент на тому,

що приватні медичні заклади невід'ємною частиною єдиного медичного простору України [8] а в відповідній статті зазначаючи, що «ми маємо ініціювати не лише розгляд загальних питань, але і певні елементи медичної реформи, які мають дискусійний характер та які певним чином створюють проблеми у сприйнятті суспільством шляхів удосконалення правового регулювання медичної діяльності, формування єдиного медичного простору України» [9, с. 101-12].

В цілому одностайні з юристами і представники медичних наук та державного управління і публічного адміністрування, що працюють за медичною тематикою.

В Україні здійснюється глобальна адміністративна реформа, головна мета якої – поетапне створення такої системи публічного управління, яка б забезпечила розвиток України як правової держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії. У процесі реформування вже тривалий час перебуває і національна сфера охорони здоров'я. На переконання авторів дослідження, моделлю загальнодержавної системи медичного забезпечення громадян України має стати єдиний медичний простір. Ґрунтуючись на викладеному вище, робиться висновок про те, що: охорона здоров'я України є надзвичайно складною системою державних і громадських заходів правового, економічного, соціального, наукового, культурного, освітнього, організаційного, технічного, санітарно-гігієнічного тощо характеру; у процесі реформування національної сфери охорони здоров'я моделлю загальнодержавної системи медичного забезпечення громадян України має стати єдиний медичний простір [10].

Ми вважаємо, що місце Національної служби здоров'я України бути одним з ключових системоутворюючих учасників медичного простору, поєднуючи в собі повноваження фінансування, вивчення ситуації, взаємодії з закладами охорони здоров'я на партнерських засадах і на основі отриманої і узагальненої інформації – виробляти пропозиції щодо «забезпечення формування» [11] (саме в такому формулюванні це вжито в відповідному

нормативно-правовому акті) державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення. Наголошуємо, що забезпечення формування державної політики це не одне і те саме, що формування державної політики, а набір певних засобів і інструментів, які підвищують ефективність тих чи інших напрямів державної політики.

Висновки. Національна служба здоров'я України має декілька рівнів регулювання адміністративно-правового статусу, зокрема в своїй основі це центральний орган виконавчої влади, створений у формі служби, що означає, що не господарські (агентство) і не контрольні (інспекція) повноваження, а саме організаційні лежать в основі його створення і діяльності. По-друге, даний орган зосереджений на забезпеченні оптимального використання бюджетних коштів, що передбачені для організації медичного обслуговування, тобто фінансові повноваження для нього є визначальними. Фінансові повноваження доповнюються програмними, тобто включають досягнення цілей державної політики у сфері охорони здоров'я шляхом виконання програми медичних гарантій. І третім елементом адміністративно-правового статусу можна назвати забезпечення зворотнього зв'язку між державною політикою і суспільством шляхом розробки пропозицій щодо забезпечення формування державної політики, такі повноваження можна сміло назвати політичними. Отже Національна служба здоров'я України є органом центральної виконавчої влади, який наділений фінансовими, програмно-організаційними та політичними повноваженнями.

Література

1. Шлапко Т.В. Тверитінова Д.О. Історичний розвиток вітчизняного законодавства в сфері медичного обслуговування населення Прикарпатський юридичний вісник. 2019. № 3 (28), Т.1. С. 142-146.

2. Логвиненко Б.О. Безсистемність у системі охорони здоров'я як головна проблема сьогодення. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2020. № 1. С. 50-54.
3. Теремецький В.І. Чеховська І.В. Система гарантій захисту прав людини у приватних відносинах, що виникають у зв'язку з наданням медичних послуг // Приватно-правові засади захисту прав людини у соціальній державі: монографія за заг. ред. І. В. Чеховської. Ірпінь : Державний податковий університет, 2023. 566 с.
4. Муляр Г.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації права на охорону здоров'я. автореф. дис. докт. юр наук. Київ : НАУ. 2021. 39 с.
5. Пашков В.М. Правове забезпечення фінансування громадського здоров'я. Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри : матеріали Науково-практичного круглого столу (Суми, 28 січня 2022 р.). Суми : Сумський державний університет, 2022. 100 с.
6. Теремецький В.І. Книш С.В. Розмежування адміністративних і цивільних правовідносин у сфері охорони здоров'я в Україні. Право та державне управління. 2019. №2 (35), Т. 2. С. 47-52.
7. Єдиний медичний простір України: правовий вимір: монографія / за заг. ред. С.Г. Стеценка. Харків : Право, 2022. 672 с.
8. Сіделковський О. Л. Єдиний медичний простір України: адміністративно-правові засади створення. Київ : Чалчинська Н.В., 2020. 325 с.
9. Сіделковський О.Л. Адміністративно-правовий вимір формування єдиного медичного простору в Україні. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2019. Т. 24. С. 96-103.
10. Кошова С.П. Михальчук В.М. Радиш Я.Ф. Єдиний медичний простір України – нова парадигма розвитку національної системи охорони здоров'я. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2021. № 9.

URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2203> (дата звернення: 27.06.2023).

11. Про утворення Національної служби здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. №1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-п#Text> (дата звернення: 27.06.2023).

References

1. Shlapko T.V. Tverytinova D.O. Istorychnyi rozvytok vitchyznianoho zakonodavstva v sferi medychnoho obsluhovuvannia naselennia Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk. 2019. № 3 (28), T.1. S. 142-146.
2. Lohvynenko B.O. Bezsystemnist u systemi okhorony zdorov'ia yak holovna problema sohodennia. Dniprovskyi naukovyi chasopys publichnogo upravlinnia, psykholohii, prava. 2020. № 1. S. 50-54.
3. Teremetskyi V.I. Chekhovska I.V. Systema harantii zakhystu prav liudyny u pryvatnykh vidnosynakh, shcho vynykaiut u zv'iazku z nadanniam medychnykh posluh // Pryvatno-pravovi zasady zakhystu prav liudyny u sotsialniy derzhavi: monohrafiia za zah. red. I. V. Chekhovskoï. Irpin : Derzhavnyy podatkovyy universytet, 2023. 566 s.
4. Muliar H.V. Administratyvno-pravove zabezpechennia realizatsii prava na okhoronu zdorov'ia. avtoref. dys. dokt. yur nauk. Kyiv : NAU. 2021. 39 s.
5. Pashkov V.M. Pravove zabezpechennia finansuvannia hromadskoho zdorov'ia. Pravove rehuliuвання finansovykh posluh: natsionalnyy, yevropeyskyy, hlobalizatsiynyy vymiry : materialy Naukovo- praktychnoho kruhloho stolu (Sumy, 28 sichnia 2022 r.). Sumy : Sumskyi derzhavnyy universytet, 2022. 100 s.
6. Teremetskyi V.I. Knysh S.V. Rozmezhuvannia administratyvnykh i tsyvilnykh pravovidnosyn u sferi okhorony zdorovia v Ukraini. Pravo ta derzhavne upravlinnia. 2019. №2 (35), T. 2. S. 47-52.

7. Yedynyi medychnyi prostir Ukrainy: pravovyi vymir: monohrafiia / za zah. red. S.H. Stetsenka. Kharkiv : Pravo, 2022. 672 s.
8. Sidelkovskiy O. L. Yedynyi medychnyi prostir Ukrainy: administratyvno-pravovi zasady stvorennia. Kyiv : Chalchynska N.V., 2020. 325 s.
9. Sidelkovskiy O.L. Administratyvno-pravovyi vymir formuvannia yedynoho medychnoho prostoru v Ukraini. Naukovi pratsi Natsionalnoho universytetu «Odeska yurydychna akademiia». 2019. T. 24. S. 96-103.
10. Koshova S.P. Mykhalchuk V.M. Radysh Ya.F. Yedynyi medychnyi prostir Ukrainy – nova paradyhma rozvytku natsionalnoi systemy okhorony zdorov'ia. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. 2021. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=2203> (data zvernennia: 27.06.2023).
11. Pro utvorennia Natsionalnoi sluzhby zdorov'ia Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 hrudnia 2017 r. №1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-p#Text> (data zvernennia: 27.06.2023).