КУРКОВА К. М.,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу науково-правових
експертиз та законопроектних робіт
*(Науково-дослідний інститут
публічного права)*

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.3.33

ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

У статті звертається увага, що охорони здоров'я є однією із найважливіших із соціальних сфер України, яка зобов'язана гарантувати життя і здоров'я громадян, тим самим здійснювати одну із найважливіших внутрішніх функцій сучасної української правової держави. У зв'язку з цим перед державною системою охорони здоров'я, її суб'єктами публічного управління як складовою частиною державного апарату країни, постають складні завдання, масштабність і значення яких вимагають створення дієвої і ефективної системи публічного управління, яка повинна забезпечити покладені на цю систему виконання завдань держави у сфері охорони здоров'я. Водночас постійний процес пошуку оптимальної системи державного управління, в тому числі й часті зміни в системі центральних органів виконавчої влади у сфері охорони здоров'я не могло позначатися на діяльності уповноважених органів публічного управління. Авторка зазначає, що питання визначення діяльності органів публічного управління, їх ефективність у виконанні покладених на них завдань держави є важливим фактором гарантії охорони здоров'я громадян. На підставі проаналізовано положення Конституції та Закони України: «Основи законодавства України про охорону здоров'я»; «Про лікарські засоби»; «Про систему громадського здоров'я»; «Про місцеві державні адміністрації»;

«Про місцеве самоврядування в Україні», а також низку підзаконних нормативно-правових актів, що визначають повноваження окремих суб'єктів публічного управління охорони здоров'я. З огляду на адміністративно-правовий статус у статті уточнено повноваження та функції суб'єктів органів публічного управління охорони здоров'я. Проаналізована діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного управління охорони здоров'я. Акцентовано, що основні завдання держави у сфері охорони здоров'я покладено на Міністерство охорони здоров'я України, Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Національну служба здоров'я України та їх структурні підрозділи.

Зроблено висновок, що в системі органів публічного управління охорони здоров'я діють органи загальної та спеціальної компетенції та їх структурні підрозділи. Виходячи із реалій сьогодення звертається увага, що відсутність Держсанепідслужби негативно позначається на стані охорони здоров'я, що потребує дієвих кроків з боку держави.

Ключові слова: *охорона здоров'я, публічне управління, виконавча влада, повноваження, компетенція, правове регулювання.*

Kurkova K. M. Bodies of public health care management of Ukraine

The article draws attention to the fact that health care is one of the most important social spheres of Ukraine, which is obliged to guarantee the life and health of citizens, thereby performing one of the most important internal functions of the modern Ukrainian legal state. In this regard, the state health care system, its subjects of public administration as an integral part of the state apparatus of the country, face complex tasks, the scale and significance of which require the creation of an effective and efficient system of public administration, which must ensure the the system of performance of the tasks of the state in the field of health care. At the same time, the constant process of searching for the optimal system of public administration, including frequent changes in the system of central executive bodies in the field of health care, could not affect the activities of authorized public administration bodies. The author notes that the issue of determining the activities of public administration bodies, their effectiveness in fulfilling the tasks assigned to them by the state is an important factor in guaranteeing citizens'health. Based on the analysis of the provisions of the Constitution and Laws of Ukraine: «Basics of the legislation of Ukraine on health care»; «About medicines»; «About the public health system»; «About local state administrations»; «On Local Self-Government in Ukraine», as well as a number of bylaws defining the powers of individual subjects of public health care management. Given the administrative and legal status, the article clarifies the powers and functions of the subjects of public health management bodies. The activities of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, local state administrations and executive bodies of local self-government as subjects of public health care management are analyzed. It was emphasized that the main tasks of the state in the field of health care are assigned to the Ministry of Health of Ukraine, the State Service of Ukraine for Medicinal Products and Drug Control, the National Health Service of Ukraine and their structural units.

It was concluded that in the system of public health care management bodies there are bodies of general and special competence and their structural subdivisions. Based on today's realities, attention is drawn to the fact that the absence of the State Health Service has a negative impact on the state of health care, which requires effective steps from the state.

Key words: *health care, public administration, executive power, authority, competence, legal regulation.*

Постановка проблеми. Постійний процес пошуку оптимальної системи державного управління та часті зміни в системі центральних органів виконавчої влади не могло позначатися на діяльності сучасної системи органів публічного управління, зокрема й органів публічного управління охорони здоров'я. В першу чергу це стосується колишньої Державної санітарно-епідеміологічної служби України, діяльність якої було предметом слухань Ради нацбезпеки і оборони України, яка навіть запропонувала Кабінету міністрів відновити діяльність санітарно-епідеміологічної служби [1] та предметом наукових дискусій [2].

Оскільки це питання стосується здоров'я громадян, питання щодо санітарно-епідеміологічної діяльності постає гостро, особливо під час режиму воєнного стану. Тож необхідно врахувати весь комплекс існуючих проблемних питань у сфері охорони здоров'я, що потребує комплексного підходу та швидкого вирішення з урахування всіх соціальних, організаційних, правових, економічних аспектів здоров'я громадян.

З огляду на зазначене та враховуючи існуючі проблеми публічного управління охорони здоров'я, підлягає з'ясуванню низка питань, пов'язаних із охороною здоров'я громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На важливість цієї проблематики вказують: С. Кравченко, О. Краснова, Б. Логвиненко, Г. Муляр, Т. Плужнікова, Л. Руснак,

О. Світличний, В. Теремецький та ін. Проте в останній час питання діяльності органів держави у сфері охорони здоров'я не часто привертає увагу сучасних дослідників, що й обумовлює актуальність цієї статті.

Метою статті є аналіз та оцінка діяльності сучасної системи органів публічного управління охорони здоров'я України.

Виклад основного матеріалу. Розвиток охорони здоров'я є головним напрямом уряду при здійсненні державного регулювання. Державна політика в сфері охорони здоров'я має забезпечувати її ефективне функціонування. Сьогодні сфера охорони здоров'я функціонує не досить ефективно та не повністю вирішує всі проблеми, які стосуються охорони здоров'я населення. На сучасному етапі розвитку охорони здоров'я України значна частина проблем спричинена відсутністю дієвого механізму регулювання. В умовах реформування та розвитку ринкових відносин, вдосконалення регуляторних інструментів та методів, з подальшим впровадженням їх в практичну діяльність, сприятиме забезпеченню ефективного функціонування сфери охорони здоров'я [3, с. 46]. В підтвердження наведеної тези слід погодитися з думкою, що нинішній розвиток суспільства дає підстави стверджувати, що процеси, які нині відбуваються в Україні, впливають не лише на управлінські відносини, а й на всі елементи механізму державної влади [4, с. 153].

Перехід до ринкових відносин і ефективне функціонування інститутів охорони здоров'я в Україні можливі за умов відмови від командно-адміністративної системи управління. Проте слід зазначити, що своїй діяльності органи публічної влади у сфері охорони здоров'я в Україні використовують різноманітні методи державного регулювання. Використання адміністративних методів у ринковій системі економіки сприяє збереженню соціальної справедливості та доступності благ, а також регулює асиметрію інформації на ринку медичних послуг. Стосовно охорони здоров'я основними інструментами адміністративних методів є: розробка та контроль виконання державних програм з надання громадянам України безкоштовної медичної допомоги; контроль діяльності муніципальної та приватної систем охорони здоров'я; акредитація лікарняних установ; видача ліцензій на надання медичних послуг; регулювання цін на медичні послуги; застосування санкцій; атестація медичних працівників; установлення стандартів; видача дозволів на застосування нових технологій; організація та забезпечення державного санітарно-епідеміологічного нагляду за медичними установами тощо [3, с. 47].

Використання вказаних та інших адміністративних методів неможливе без публічного управління. Систему суб'єктів публічного управління охорони здоров'я складають численні органи публічної влади та підпорядковані їм суб'єкти. Згідно зі ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, яка бере участь у формуванні вищих органів держави та здійснює контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України [5]. Верховна Рада України приймаючи закони здійснює законодавче регулювання відносин у сфері охорони здоров'я. Серед численної кількості законів слід виділити Закони України: «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII; «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР; «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 р. № 2573-IX, норми яких також визначають повноваження органів держави у сфері охорони здоров'я.

При характеристиці суб'єктів публічного управління певні труднощі виникають із визначенням повноваженнями Президента України, що «пов'язано з так званим дуалізмом виконавчої влади. Він означає, що повноваження вищого суб'єкта виконавчої влади певним чином поділені між Президентом України і Кабінетом Міністрів України» [6, с. 210]. Відповідно до положень Основного Закону Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Реалізуючи конституційні повноваження Президент видає Укази, які є обов'язковими до виконання.

Суб'єктом публічного управління охорони здоров'я є Кабінет Міністрів України, який згідно зі ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади,

відповідальний перед Президентом України і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ [4]. Наприклад, ст. 7 Закону України «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 р. № 2573-IX, містить перелік повноважень Кабінету Міністрів України у сфері громадського здоров'я. Це також стосується й інших нормативно-правових актів, які визначають повноваження цього органу у сфері охорони здоров'я.

Отже, можна констатувати, що Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України є органами загальної компетенції у сфері охорони здоров'я. Спеціальним суб'єктом публічного управління охорони здоров'я є Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ), яке відповідно до Положення є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я [7]. В структурі МОЗ діють його структурні підрозділи. До структури МОЗ входять: Департаменти: стратегічного планування та координації; громадського здоров'я; медичних послуг; цифрових трансформацій в охороні здоров'я; високотехнологічної медичної допомоги та інновацій; фінансово-економічний; юридичний. Управління: фармацевтичне; медичних кадрів, освіти і науки; організаційного забезпечення; контролю якості і надання медичної допомоги; бухгалтерського обліку та звітності; по роботі з персоналом; міжнародного співробітництва та європейської інтеграції; відділи, служби, сектори [8].

До сфері управління МОЗ входять Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Відповідно до Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Держлікслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки [9].

Структурними підрозділами Держлікслужби є: Управління ліцензування виробництва лікарських засобів, крові та сертифікації; Управління оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами; Управління державного регулювання та контролю у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів і протидії їх незаконного обігу; Управління комунікацій; Відділи: державного ринкового нагляду за обігом медичних виробів; правового забезпечення; бухгалтерського обліку та планування; з управління персоналом; загальної адміністративної роботи; адміністрування баз даних; Сектори: управління системою якості; управління ресурсами; запобігання та виявлення корупції [10].

Суб'єктом публічного управління у досліджуваній сфері є Національна служба здоров'я України (НСЗУ) – центральний органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [11].

Отже на МОЗ, Держлікслужбу та НСЗУ покладені основні завдання держави у сфері охорони охорони здоров'я. Крім цих органів виконавчої влади органами публічного управління є місцеві органи влади. Виконавчу владу в областях, районах і містах, відповідно до ст. 118 Конституції та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV, здійснюють місцеві державні адміністрації, повноваження яких визначено ст. 22 вказаного закону. Місцеві державні адміністрації мають у своїй структурі управління та відділи з охорони здоров'я.

Відповідно ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР, до повноважень у виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать управління комунальними медичними закладами з охорони здоров'я. Забезпечуючи взаємодію з органами місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації реалізують делеговані їм відповідними радами повноваженнями, надані їм державою [12, с. 91].

Безумовно, у забезпеченні життя та охорони здоров'я задіяні й інші органи виконавчої влади, проте їх діяльність у цій сфері обмежується окремими завданнями. Так, аналізуючи положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17.03.2020 р. № 530-IX, яким було внесено зміни до багатьох законодавчих актів [13, с. 126].

У цей період проявилися негативні тенденції пов'язані із дотриманням санітарного та епідемічного законодавства. У період поширення епідемії COVID-19 частково було відновлено функцій колишньої Держсанепідслужби, які було покладено на Головного державного санітарного лікаря України, а також на заступника Міністра охорони здоров'я України. Окрім того, необхідно врахувати, що відповідно до Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яка центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який реалізує державну політику, зокрема у галузі, санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення [14], була не в змозі виконати поставлені завдання у цій галузі, оскільки та діяльність не є притаманною для цієї служби, а по-друге масштаб існуючих на той час проблем вимагав вжиття дієвих кроків та реагування на потенційні угрози.

Зауважимо, що умови воєнного стану і післявоєнна розбудова потребує дієвих кроків щодо відновлення Держсанепідслужби, або іншого органу, який би ефективно виконував завдання держави у галузі санітарного та епідемічного законодавства, що має безпосереднє відношення до життя і здоров'я громадян.

Висновок. Аналіз повноважень органів публічного управління охорони здоров'я України вказує, що провідну роль у цій сфері відносин відіграють різні за своїм правовим статусом суб'єкти. Виходячи із змісту повноважень органами загальної компетенції в системі органів публічного управління охорони здоров'я є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, а також місцеві державні адміністрації та виконавчі органи, органів місцевого самоврядування. Органами спеціальної компетенції є Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Національна служба здоров'я України та їх структурні підрозділи.

Зважуючи на сучасні виклики, пов'язані із життяv і здоров'я громадян, необхідно відновити діяльність Держсанепідслужби чи/або створити новий орган, діяльність якого задовольнила суспільні та державні інтереси у сфері охорони здоров'я громадян.

Список використаних джерел:

1. Обух В. СЕС по-українськи. 2017-ий – позбулися. 2020-ий – і знову «здрастуйте»? URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-health/2883221-sec-poukrainski-2017ij-pozbulisa-2020ij-i-znovu-zdrastujte.html (дата звернення 20.06.2024 р.)

2. Кравченко С.В. Історичні аспекти інформаційно-аналітичного супроводу діяльності Державної санітарно-епідеміологічної служби України в контексті виконання оперативних функцій громадського здоров'я. Україна. *Здоров'я нації.* 2022. № 2 (68). С. 48–53.

3. Краснова О. І., Плужнікова Т. В. Особливості механізму державного регулювання сфери охорони здоров'я. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 7. С. 46–48.

4. Світличний О. П. Щодо вдосконалення діяльності виконавчих органів у галузі земельних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 9. С. 153–155.

5. Конституція України : Прийнята Верховною Радою 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.

6. Загальна частина/ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.

7. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267. URL: #Text (дата звернення 17.06.2024 р.)

8. Міністерство охорони здоров'я України. URL: https://moz.gov.ua/struktura (дата звернення 17.06.2024 р.)

9. Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : Постанова Кабінету Міністрів України № 647 від 12.08. 2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-п#Text (дата звернення 17.06.2024 р.

10. Державна служб України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. URL: https://www.dls.gov.ua.2023/ (дата звернення 18.06.2024 р.)

11. Положення Національну служба здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12. 2017 р. №110. URL: https://zakon.rada.gov. ua/laws/show/1101-2017-п#Text (дата звернення 18.06.2024 р.)

12. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко, та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

13. Світличний О.П. Діяльність публічної адміністрації у сфері протидії коронавірусу COVID-19. *Право. Людина. Довкілля* : науково-практичний журнал. 2020. № 2. Vol. 11. С. 124–132.

14. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 р. № 667. URL: https://zakon.rada.gov. ua/laws/show/667-2015-п#Text (дата звернення 20.06.2024 р.)