

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.8>

СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Гаруст Ю.В.,
*доктор юридичних наук, професор,
заступник директора з наукової роботи,
Науково-дослідний інститут публічного права*

Гаруст Ю.В. Суб'єкти формування та реалізації політики держави у сфері охорони здоров'я України.

З метою з'ясування суб'єктів формування та реалізації політики держави у сфері охорони здоров'я України у статті проаналізовано окремі думки науковців, що досліджували у своїх публікаціях окремі питання діяльності суб'єктів публічної влади у сфері охорони здоров'я. Здійснено предметний аналіз чинних нормативно-правових актів, зокрема, положень Конституції України, Законів України: «Основи законодавства України про охорону здоров'я»; «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про систему громадського здоров'я»; «Про Раду національної безпеки і оборони України»; «Про місцеві державні адміністрації», Указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів, які визначають повноваження Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, а також діяльність органів місцевого самоврядування, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, які в межах своїх повноважень, передбачених законодавством реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я. Звертається увага на певні розбіжності у формулюванні ст. 15 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», де зазначено, що реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я забезпечує центральний орган виконавчої влади, тобто, Міністерство охорони здоров'я України, тоді як Положення про Міністерство охорони здоров'я України, визначає, що міністерство є не тільки реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, але також забезпечує її формування. На цій підставі автором пропонується Положення про Міністерство охорони здоров'я України привести у відповідність до норм закону, або внести зміну до закону.

Автор приходить до висновку, що суб'єктами формування політики держави у сфері охорони здоров'я України є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України. Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України (його структурні підрозділи), інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: охорона здоров'я, політика держави, суб'єкти, публічна адміністрація.

Harust Y. Subjects of formation and implementation of state policy in the field of health care of Ukraine.

In order to find out the subjects of the formation and implementation of the state policy in the field of health care of Ukraine, the article analyzes the individual opinions of scientists who researched in their publications certain issues of the activity of public authorities in the field of health care. A substantive analysis of current legal acts, in particular, provisions of the Constitution of Ukraine, Laws of Ukraine: «Basics of the legislation of Ukraine on health care» was carried out; «On local self-government in Ukraine»; «About the public health system»; «About the National Security and Defense Council of Ukraine»; «On local state administrations», Decrees of the President of Ukraine and resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and other legal acts that determine the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Health

of Ukraine, central executive bodies, local state administrations, as well as the activities of local self-government bodies, executive bodies of village, settlement, and city councils, which, within the limits of their powers provided by law, implement state policy in the field of health care. Attention is drawn to certain disagreements in the wording of Art. 15 of the Law of Ukraine «Basics of the Legislation of Ukraine on Health Care», which states that the implementation of state policy in the field of health care is ensured by the central body of executive power, that is, the Ministry of Health of Ukraine, while the Regulation on the Ministry of Health of Ukraine, determines that the ministry not only implements state policy in the field of health care, but also ensures its formation. On this basis, the author suggests bringing the Regulations on the Ministry of Health of Ukraine into compliance with the law, or amending the law.

The author comes to the conclusion that the subjects of state policy formation in the field of health care of Ukraine are the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, and the Ministry of Health of Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine (its structural subdivisions), other central bodies of executive power, local state administrations, as well as local self-government bodies, executive bodies of village, settlement, and city councils implement state policy in the field of health care.

Key words: health care, state policy, subjects, public administration.

Постановка проблеми. Проблемні питання, які сьогодні існують у суспільстві не могли омити і таку важливу сферу суспільних відносин, якою є охорона здоров'я. Зважаючи на реформи вітчизняної системи охорони здоров'я науковці різних галузевих напрямів постійно звертають увагу на існуючі проблемні питання, серед яких важливого значення набуває діяльність суб'єктів публічної адміністрації, які покликані забезпечити формування та реалізацію політики держави у сфері охорони здоров'я України. Проте, існуючі проблеми у цій сфері відносин на нормативно-правовому рівні потребують наукового пошуку.

Мета дослідження полягає у з'ясуванні діяльності суб'єктів публічної адміністрації, які покликані забезпечити формування та реалізацію політики держави у сфері охорони здоров'я України.

Стан опрацювання проблематики. Питання проблематики діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я України стала предметом наукових пошуків таких дослідників, як Н.В. Волк, С.В. Книш, Б.О. Логвиненко, Г.В. Муляр, О.П. Світличний, Я.І. Сенюта, С.Г. Стеценко, І.В. Чеховський та ін. Утім, незважаючи на існуючі дослідження, у цій сфері відносин, існує невизначеність окремих суб'єктів публічної адміністрації у даній сфері суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. У будь-якій демократичній країні охороні здоров'ю приділяється питома увага, внаслідок чого шляхом організаційних, фінансових, економічних та правових інститутів держава забезпечує і підтримує на належному рівні стан охорони здоров'я населення [1, с. 43]. Ця теза повній мірі відноситься до охорони здоров'я в нашій державі, де формування державної політики охорони здоров'я здійснюється в стінах Парламенту шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування та інших регуляторів, затвердження загальнодержавних програм охорони здоров'я.

Слід погодитися із думкою, що постійний процес пошуку оптимальної системи суб'єктів державного управління, часті зміни в системі центральних органів виконавчої влади не могли не позначитися на діяльності органів публічного управління України. Сучасна практика державного регулювання допускає широкий арсенал його механізмів, серед них – організаційний, відіграє провідну роль у реформуванні публічних органів влади [2, с. 78].

Отже, учасниками процесу управління охороною здоров'я можуть бути різні державні органи, серед яких чітко визначена роль відводиться насамперед законодавчому органу (парламенту), органам виконавчої влади (уряд та інші центральні виконавчі органи) та органам судової влади. Однак у децентралізованій процесі управління охороною здоров'я залучаються й інші державні чи недержавні установи та агенції. У деяких країнах держава передає частину своєї відповідальності регіональним чи муніципальним органам влади, в інших – повноваження щодо саморегулювання делегуються різним організаціям приватного сектору (наприклад, ліцензування – медичним асоціаціям, страхування - асоціаціям фондів медичного страхування тощо). У ряді країн існують незалежні від уряду національні органи, міра та сфера відповідальності яких залежать від багатьох факторів, у тому числі від типу діяльності, що підлягає регулюванню, від того, який конкретно сегмент системи охорони здоров'я (лікарні, лікарі тощо) підлягає регулюванню, від взаємодії

різних елементів цього сегменту, від інституціональної структури системи охорони здоров'я в цілому, від національних культурних традицій тощо [3, с. 151].

Безумовно у сфері охорони здоров'я задіяна значна кількість суб'єктів, що забезпечують реалізацію політики держави у цій сфері суспільних відносин, проте тільки обмежена кількість суб'єктів мають право формувати політику держави.

Основним суб'єктом, який формує політику держави у сфері охорони здоров'я країни, є Верховна Рада України, що видно з положень ст. 85 Конституції України, відповідно до якої до повноважень Верховної Ради України, зокрема, належить: прийняття законів; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України; здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом [4].

Крім Верховної Ради України, частина третя ст 13 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ [5] визначає, що складовою частиною державної політики охорони здоров'я в Україні є політика охорони здоров'я, що формуються органами місцевого самоврядування. Ми не можемо в повній мірі можемо погодитися із таким законодавчим формулюванням, оскільки норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [6], визначають повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, сільського, селищного, міського голови, районних і обласних рад у сфері охорони здоров'я.

Слід також звернути увагу і на розбіжності у формулюванні ст. 15 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [5], відповідно до якого реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я забезпечує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Такими центральними органами виконавчої влади є Міністерство охорони здоров'я України. Проте, відповідно до Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03. 2015 р. № 267 (в редакції постанови від 10.11.2023 № 1181) [7], МОЗ є не тільки головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, але й також забезпечує її формування. На цій підставі доцільно, Положення про Міністерство охорони здоров'я України привести у відповідність до норм закону, або внести зміну до закону.

На сьогодні положення спеціального законодавчого акту, яким є Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», не відповідають сучасним вимогам, не в повній мірі визначають органи, що покликані формувати політику держави у цій важливій сфері відносин.

Згідно положень Закону України «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 р. № 2573-ІХ [8], суб'єктом, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері громадського здоров'я є не тільки Кабінет Міністрів України, але й Міністерство охорони здоров'я України. Водночас, ст. 10 цього Закону вказує на певні розбіжності із частиною першою ст. 8 Закону, де законодавець вказує, що до повноважень МОЗ належить не тільки забезпечення формування державної політики, але і її реалізацію.

С.Г. Стеценко слушно зазначає, що показники здоров'я нації не завжди прямо залежать від ефективності діяльності органів управління у сфері охорони здоров'я, проте останні значною мірою здатні впливати на стан справ у зазначеній сфері. Автором наводиться класифікація суб'єктів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, відповідно до якої вони поділяються на:

виконавчо-розпорядчі суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я:

а) суб'єкти, повноваження яких визначено в Конституції України (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);

б) суб'єкти, повноваження яких визначено в інших нормативно-правових актах (Міністерство охорони здоров'я України та інші публічно-правові інституції) [9, с. 172-173].

Отже, ми можемо говорити про те, що суб'єктами, що забезпечують формування державної політики у сфері охорони здоров'я України можуть бути й інші суб'єкти публічного права. На нашу думку, таким суб'єктом, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я є Президент України, який видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, він очолює Раду національної безпеки і оборони України.

Відповідно до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР, функціями якої є: внесення пропозицій Президентові України щодо

реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час [10]. Прикладом діяльності Президента та Ради національної безпеки і оборони України у сфері охорони здоров'я є Указ Президента України № 369/2021 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30.07. 2021 р. «Про стан національної системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо забезпечення громадян України медичною допомогою» від 30.07. 2021 р. [11].

Цим Указом на Кабінет Міністрів України покладається завдання забезпечити розроблення та затвердження Стратегічного плану розвитку системи охорони здоров'я населення на період до 2030 року. Верховній Раді України прийняти необхідні законопроекти, забезпечення внесення в установленому порядку змін до інших нормативно-правових актів з метою приведення засад фінансування медичних послуг, які надаються всіма закладами охорони здоров'я. Міністерству охорони здоров'я України, обласним, Київській міській державним адміністраціям за участю органів місцевого самоврядування вживати дієвих заходів для досягнення необхідного рівня охоплення дитячого населення України профілактичними щепленнями проти інфекційних хвороб, включених до календаря профілактичних щеплень.

Як бачимо цей Указ Президента України яскраво вісвітлює діяльність багатьох суб'єктів, які формують, а також реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я. Таким суб'єктами, що реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я є місцеві державні адміністрації. Відповідно до норм Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. № 586-XIV, згідно ст. 13 якого до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань, охорони здоров'я, реалізації державної регіональної політики та розвитку міжнародного територіального співробітництва. Ст. 22 того ж закону прямо вказує, що до повноважень місцевої державної адміністрації належить реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я [12].

Висновки. Таким чином, здійснене дослідження суб'єктів формування та реалізації політики держави у сфері охорони здоров'я України дає підстави зробити загальний висновок з викладеного. Суб'єктами формування політики держави у сфері охорони здоров'я України є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України. Крім того, Кабінет Міністрів України, Міністерство охорони здоров'я України (його структурні підрозділи), інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, тобто, реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Світличний О.П. Контрафактні та фальсифіковані лікарські засоби: сьогоднішні виклики і розумні рішення. *Pravo. Liudyna. Dovkillia*. 2022. № 3. С. 43–54.
2. Адміністративно-правове регулювання фармацевтичної діяльності в Україні: шляхи вдосконалення: монограф. / Н.В. Волк, О.П. Світличний. К.: НУБіП України, 2018. 185 с.
3. Кульгінський Є. Механізми децентралізації державного управління системою охорони здоров'я: європейський досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 2. С. 147–159.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 17.
7. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 р. № 267 (в редакції постанови від 10.11.2023 № 1181). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п#Text> (дата звернення 11.08.2024).
8. Про систему громадського здоров'я: Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 26. Ст. 93.

9. Стеценко С.Г. Право на здоров'я як конституційна цінність. *Публічне право*. 2018. Спеціальний випуск. С. 170–175.
10. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закону України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30.07. 2021 р. «Про стан національної системи охорони здоров'я та невідкладні заходи щодо забезпечення громадян України медичною допомогою»: Указ Президента України від 30.07.2021 р. № 369/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3692021-39713> (дата звернення 14.08.2024).
12. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.