



УДК 342.951

## МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК ОСНОВНИЙ СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Логвиненко Б.О., к. ю. н., доцент,  
доцент кафедри адміністративного права, процесу  
та адміністративної діяльності  
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Статтю присвячено розгляду Міністерства охорони здоров'я України як основного суб'єкта публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні. Акцентовано увагу на сутності поняття «публічне адміністрування». Наголошено на недоліках у публічному адмініструванні сферою охорони здоров'я в Україні.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, сфера охорони здоров'я, суб'єкт, Міністерство охорони здоров'я, діяльність.

Статья посвящена рассмотрению Министерства здравоохранения Украины как основного субъекта публичного администрирования сферой здравоохранения в Украине. Акцентировано внимание на сущности понятия «публичное администрирование». Определены субъекты публичного администрирования сферой здравоохранения в Украине. Отмечены недостатки в публичном администрировании сферой здравоохранения в Украине.

**Ключевые слова:** публичное администрирование, сфера здравоохранения, субъект, Министерство здравоохранения, деятельность.

Logvynenko B.O. MINISTRY OF HEALTH AS THE MAIN SUBJECT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION OF HEALTH SPHERE IN UKRAINE

Article is devoted to Ministry of health of Ukraine as the main subject of the public administration of health sphere in Ukraine. Pay attention on the essence of the concept of “public administration”. Investigate the problems that occur in the public administration of health sphere in Ukraine.

**Key words:** public administration, health sphere, subject, Ministry of Health, activity.

**Постановка проблеми.** Курс на входження України до Європейського Союзу (далі – ЄС) вимагає наближення національного законодавства до стандартів ЄС, системного оновлення організації і здійснення публічного адміністрування всіма сферами суспільного життя. Серед таких сфер однією з найважливіших є сфера охорони здоров'я.

Ця теза підкріплюється статтею 3 Конституції України, якою проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Варто відмітити, що поряд із виключною важливістю сфера охорони здоров'я традиційно вважається «проблемною». Це зумовлено недостатнім фінансуванням, фактичним недотриманням конституційного положення про безоплатність лікування (стаття 49), недоліками й невпорядкованістю «медичного» законодавства і складністю адміністрування згаданю сферою.

Одним із прикладів «проблемності» сфери охорони здоров'я слугує нещодавнє затвердження Постановою Верховної Ради України складу Кабінету Міністрів, де Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ) залишилося без очільника [2].

**Ступінь розробленості проблеми.** Дослідженням проблем організації та здійс-

нення публічної адміністрації займалися у своїх працях чимало вітчизняних фахівців: В. Авер'янов, І. Голосніченко, Н. Гончарук, Т. Кравцова, І. Коліушко, Є. Курінний, В. Тимошук, О. Фрицький, О. Ярмиш та інші.

У свою чергу, питання правового регулювання сфери охорони здоров'я в Україні досліджували З. Гладун, М. Купалов, Л. Самілик, І. Сенюта, В. Стеценко С. Стеценко, Я. Радиш, Я. Шатковський та інші.

Незважаючи на вагомий науковий доробок, питання діяльності Міністерства охорони здоров'я України як основного суб'єкта публічного адміністрування сферою охорони здоров'я досліджувалися фрагментарно, що зумовлює актуальність дослідження.

**Метою статті** є розгляд Міністерства охорони здоров'я як основного суб'єкта публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні.

Досягненню поставленої мети сприятиме вирішення таких завдань: а) окреслення змісту поняття «публічне адміністрування»; б) характеристика МОЗ як основного суб'єкта публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні та його роль у системі таких суб'єктів.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно з поставленими завданнями, насамперед необхідно окреслити зміст і межі поняття «публічне адміністрування». Так, В. Колпаков визначає зміст публічного адміністрування як діяльність суб'єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує

засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, установлених публічною адміністрацією [3].

Поширеною є думка, що публічне адміністрування включає органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, які, відповідно до законодавчих чи договірних повноважень, забезпечують виконання законів і діють у публічних інтересах [4, с. 28].

Автори тексту лекцій із дисципліни «Публічне адміністрування» визначають його як регламентовану законами й іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [5, с. 7].

Здебільшого науковцями акцентується увага на таких моментах: а) коло суб'єктів публічного адміністрування, яке включає органи законодавчої, виконавчої, судової влади та місцевого самоврядування; б) адміністрування є діяльністю, що спрямована на виконання законів, реалізується в різних формах і методах, має спрямування на задоволення публічного інтересу.

Другим завданням було визначено проведення характеристики МОЗ як основного суб'єкта публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні. Керуючись наведеними вище позиціями, можемо констатувати, що необхідно дослідити роль і значення кожного суб'єкта публічного адміністрування. До таких суб'єктів нами включено Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування.

Так, сфера охорони здоров'я не виокремлюється серед закріплених Конституцією України повноважень Президента (стаття 106) [1].

Верховна Рада України наділена повноваженнями щодо прийняття законів (пункт 3 статті 85) [1]. Серед іншого, виключно законами України визначаються засади регулювання охорони здоров'я (пункт 6 статті 92) [1].

За статтею 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», серед інших повноважень, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить таке: управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення; організація медичного обслуговування й харчування в оздоровчих закладах, що належать територіальним громадам або передані їм; сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських і неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я.

Серед делегованих повноважень варто відмітити такі: забезпечення в межах наданих повноважень доступності й безоплатності освіти й медичного обслуговування на

відповідній території; забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку та вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби й формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо вдосконалення кваліфікації кадрів; забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення; унесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я [6].

Безумовно, ключові адміністративні повноваження зосереджено в органах виконавчої влади, що репрезентовані ієрархічною системою в складі Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій.

Так, відповідно до Конституції України, Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; спрямування й координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади тощо (стаття 116) [1]. Сфера охорони здоров'я не виділяється серед ключових об'єктів адміністративного впливу Кабінету Міністрів України.

Аналізуючи чинний нормативно-правовий масив, зауважимо, що, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року [7], Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи кількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією й законами України (стаття 6).

Також розділом 3 Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 на МОЗ було покладено функції із забезпечення формування державної політики з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, координації діяльності органів виконавчої влади із зазначених питань і функції з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) [8].

У свою чергу, згідно з Положенням, МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу й іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості й реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також



забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [9].

До основних завдань МОЗ зараховано такі:

- забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу й іншим соціально небезпечним захворюванням;

- забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження);

- забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості й реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу;

- забезпечення формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення;

- координація діяльності органів виконавчої влади з питань обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу [9].

З огляду на викладене звернімо увагу на таке. З одного боку, концентрація повноважень щодо публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в межах МОЗ вважається позитивним моментом. З іншого боку, фактичне позбавлення координації з боку МОЗ центральних органів виконавчої влади, діяльність яких була спрямована на виконання окремих функцій із реалізації державної політики в досліджуваній сфері, убачається нами негативним кроком.

Відмітимо, що внаслідок оптимізації центральних органів виконавчої влади Державна санітарно-епідеміологічна служба України була приєднана до новоствореної Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Державну службу з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань було ліквідовано, а шляхом злиття Державної служби з лікарських засобів і Державної служби з контролю за наркотиками утворено Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Підкреслимо, що сьогодні Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я спрямовується й координується діяльність лише Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками [8].

Натомість у Республіці Польща Міністерство здоров'я є координуючим (наглядним) суб'єктом щодо таких органів, як Бюро по хімічних речовинах (польською – *Biuro do spraw Substancji Chemicznych*), Головний фармацевтичний інспекторат (польською – *Główny Inspektorat Farmaceutyczny*) і Державна санітарна інспекція (польською – *Państwowa Inspekcja Sanitarna*) [10]. Тобто, його повноваження є значно ширшими порівняно з вітчизняним Міністерством за рахунок координації групи державних органів.

Як бачимо, хоча в сучасній системі суб'єктів публічного адміністрування сферою хоро-

ни здоров'я в Україні МОЗ відіграє ключову роль, сьогодні воно позбавлене низки адміністративних повноважень щодо деяких центральних органів виконавчої влади.

Із цього приводу С. Пак зауважує, що систему охорони здоров'я в Україні потрібно будувати на основі об'єднання принципів централізації згори (на рівні органів управління) і децентралізації знизу (на рівні лікувальних закладів). Саме на основі принципів централізації й децентралізації необхідно вирішувати загальні питання системи, спрямовані на реалізацію основної мети системи охорони здоров'я – задоволення потреб населення в доступній і якісній медичній допомозі [11].

Ми дотримуємось дещо іншої точки зору, яка полягає в тому, що належне публічне адміністрування сферою охорони здоров'я можливе за умови поєднання принципів централізації й децентралізації на всіх організаційних рівнях. Так, адміністративні повноваження МОЗ можна розподілити в межах спеціально утворених органів, що координуються цим Міністерством і діяльність яких спрямована на окремі об'єкти (складові) сфери охорони здоров'я в Україні.

Співавтори колективної монографії С. Стеценко, В. Стеценко та Я. Шатковський слушно відмічають, що для будь-якої розвинутої демократичної держави одним із найважливіших стратегічних завдань є збереження генофонду нації, а це передовсім здоров'я її народу. Узагалі в системі цінностей здоров'я посідає особливе місце. Розбудова в Україні демократичної, правової, соціально орієнтованої держави потребує особливої уваги до проблем забезпечення та реалізації прав, свобод і законних інтересів людини [12. с. 5].

На жаль, вітчизняні реалії свідчать про певні недоліки в здійсненні публічного адміністрування сферою охорони здоров'я. З огляду на це асоціація з ЄС може слугувати як нагода, так і каталізатором для впровадження якісних змін і новацій у згаданій сфері.

**Висновки.** У підсумку нами пропонується звернути увагу на те, що сфері охорони здоров'я в Україні сьогодні приділяється недостатньо уваги. Аналіз чинних нормативно-правових положень свідчить про недоліки як в організації системи суб'єктів адміністрування сферою охорони здоров'я, так і в процесі здійснення адміністрування. Зокрема, у контексті закріплення повноважень суб'єктів публічного адміністрування сфера охорони здоров'я традиційно поєднується з освітою, культурою, соціальним захистом, хоча має власні специфіку й особливості.

У системі суб'єктів публічного адміністрування сферою охорони здоров'я МОЗ України відіграє ключову роль. Це підтверджується тим, що МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. У свою чергу, МОЗ сьогодні функціонує недостатньо ефективно, що зумовлено триваючою реформою національної системи охорони здоров'я й оптимізацією центральних органів виконавчої влади. Унаслідок оптимізації було ліквідовано, реорганізовано та перепідпорядковано

органи, діяльність яких спрямовувалася й координувалася згідним Міністерством (причому, Державна санітарно-епідеміологічна служба України).

Усі перераховані обставини переконливо вказують на необхідність ґрунтовного поліпшення публічного адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні зі збільшенням координаційних повноважень МОЗ.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про формування складу Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1097-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 17. – С. 30. – Ст. 200.
3. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види / В.К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.lsej.org.ua/1\\_2013/ukr/Kolpakov.pdf](http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf).
4. Публічне адміністрування в Україні : [навчальний посібник] / [В.Б. Дзюндзюк, О.Б. Коротич, Н.М. Мельтюхова та ін.] ; за заг. ред. д. філос. н., проф. В.В. Корженка, к. е. н., доц. Н.М. Мельтюхової. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. – 256 с.
5. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко ; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. – Х. : ХНУМГ, 2014. – 97 с.
6. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – С. 1696. – Ст. 385.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – С. 57. – Ст. 2105.
9. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – С. 86. – Ст. 1141.
10. Ministerstwo Zdrowia. R.P. Polska [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mz.gov.pl/>.
11. Пак С.Я. Внутрішньоорганізаційна структура державного управління охороною здоров'я на регіональному та місцевому рівнях в Україні: сучасний стан та перспективи / С.Я. Пак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Pak.pdf>.
12. Стеценко С.Г. Медичне право України (правові застави забезпечення медичного страхування) : [монографія] / С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, Я.М. Шатковський ; за заг. ред. С.Г. Стеценка. – К. : Атіка, 2010. – 208 с.