

Функціонування і розвиток механізмів державного управління
УДК 351:614.2: 346.33 (477)

Яремчук Оксана Василівна

викладач кафедри терапевтичних дисциплін

ВНКЗ ЛОР «Львівська медична академія» імені А. Крутинського

Яремчук Оксана Васильевна

преподаватель кафедры терапевтических дисциплин

ВНКЗ ЛОР «Львовская медицинская академия» имени А. Крутинского

Yaremchuk Oksana

Lecturer of the department of Therapeutic Disciplines

Higher Medical University ENT

"Lviv Medical Academy" them A. Krupinsky

**МОДЕРНІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ
МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ В УКРАИНЕ
MODERNIZATION OF LEGAL MECHANISM OF PUBLIC
ADMINISTRATION OF THE PROVISION OF MEDICAL SERVICES IN
UKRAINE**

Анотація. Запорукою ефективного розвитку сфери охорони здоров'я є досконала нормативно-правова база. Україні важко збудувати міцне законодавство. Проблемою сьогодення є не лише недосконалі, незрозумілі і застарілі нормативні акти, а й той факт, що вони доволі часто змінюються ще в гіршу сторону. Крім того, більша частина законодавства не дотримується ні отримувачами медичної допомоги, ні тими, хто її надає.

Будь яка сфера потребує державного управління, однак держава, виконуючи свою управлінську функцію, повинна допомагати і сприяти розвитку галузі, а не використовуючи жорсткі командно-адміністративні методи, стримувати її розвиток. Тому правовий аспект механізму державного управління є чи не найважливішим для досконалого і ефективного надання медичної допомоги.

У статті визначено сутність державного управління, досліджено особливості державного управління в сфері охорони здоров'я, проаналізовано основні аспекти правового механізму державного управління надання медичної допомоги та в процесі дослідження виявлено основні проблеми нормативно-правової бази з адміністрування надання медичної допомоги.

Інформаційною базою дослідження виступають офіційні статистичні та оперативні дані Державної служби статистики України, Міністерства охорони здоров'я, нормативно-правова база, інформація із глобальної мережі Internet, розробки наукових та медичних організацій, учених і фахівців України та інших країн а також результати власних досліджень і розрахунків.

Методологічною та теоретичною основою статті є фундаментальні праці і розробки провідних вітчизняних і зарубіжних учених з проблем правового механізму державного управління надання медичної допомоги, законодавчі та нормативно-правові акти країни. У процесі дослідження застосовувались наступні методи: діалектичний та абстрактно-логічний (при узагальненні теоретичних та методичних засад державного управління надання медичної допомоги), графічний (при побудові моделі впливу правового механізму державного управління на ефективність надання медичної допомоги в Україні), аналітичний (при дослідженні проблем і розробленні перспективних шляхів вирішення

проблемних питань правового механізму державного управління надання медичної допомоги).

Ключові слова: медицина, медична допомога, правовий механізм, державне управління, модель, нормативно-правова база, законодавчі акти, реформування.

Анотація. Основой ефективного розвитку сфери здравоохранения есть совершенная нормативно-правовая база. Украина трудно построить прочное законодательство. Проблемой сегодня является не только несовершенны, непонятные и устаревшие нормативные акты, но и тот факт, что они довольно часто меняются еще в худшую сторону. Кроме того, большая часть законодательства не соблюдается ни получателями медицинской помощи, ни теми, кто ее предоставляет.

Любая сфера требует государственного управления, однако государство, выполняя свою управленческую функцию, должна помогать и способствовать развитию отрасли, а не используя жесткие командно-административные методы, сдерживать ее развитие. Поэтому правовой аспект механизма государственного управления является важнейшим для совершенного и эффективного оказания медицинской помощи.

В статье определена сущность государственного управления, исследованы особенности государственного управления в сфере здравоохранения, проанализированы основные аспекты правового механизма государственного управления оказания медицинской помощи и в процессе исследования выявлены основные проблемы нормативно-правовой базы по администрированию оказания медицинской помощи.

Информационной базой исследования выступают официальные статистические и оперативные данные Государственной службы статистики Украины, Министерства здравоохранения, нормативно-правовая база, информация из глобальной сети Internet, разработки

научных и медицинских организаций, ученых и специалистов Украины и других стран, а также результаты собственных исследований и расчетов.

Методологической и теоретической основой статьи являются фундаментальные труды и разработки ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам правового механизма государственного управления оказания медицинской помощи, законодательные и нормативно-правовые акты страны. В процессе исследования применялись следующие методы: диалектический и абстрактно-логический (при обобщенные теоретических и методических основ государственного управления оказания медицинской помощи), графический (при построении модели влияния правового механизма государственного управления на эффективность оказания медицинской помощи в Украине), аналитический (при исследовании проблем и разработку перспективных путей решения проблемных вопросов правового механизма государственного управления оказания медицинской помощи).

Ключевые слова: медицина, медицинская помощь, правовой механизм, государственное управление, модель, нормативно-правовая база, законодательные акты, реформирования.

Summary. *A key legal framework is the key to effective healthcare development. It is difficult for Ukraine to build strong legislation. The problem today is not only imperfect, incomprehensible and outdated regulations, but also the fact that they are often changed for the worse. In addition, much of the legislation is not complied with by either the recipients or those who provide it.*

Any area in need of public administration, however, the state, in the performance of its managerial function, should help and facilitate the development of the industry, rather than using rigid command and administrative methods, impede its development. Therefore, the legal aspect of the public

administration mechanism is perhaps the most important for the perfect and effective delivery of health care.

The article defines the essence of public administration, investigates the features of public administration in the field of health care, analyzes the main aspects of the legal mechanism of public administration of medical care and in the course of the research revealed the main problems of the legal framework for administration of medical care.

The official base of the research is the official statistical and operational data of the State Statistics Service of Ukraine, the Ministry of Health, the regulatory framework, information from the global Internet, the development of scientific and medical organizations, scientists and specialists of Ukraine and other countries, as well as the results of their own research and calculations.

The methodological and theoretical basis of the article are the fundamental works and developments of leading domestic and foreign scientists on the problems of the legal mechanism of state administration of medical care, legislative and regulatory acts of the country. In the course of the study the following methods were used: dialectical and abstract-logical (when generalizing theoretical and methodological bases of state administration of medical care), graphic (when constructing a model of influence of legal mechanism of public administration on the effectiveness of providing medical care in Ukraine), analytical (when investigating problems and development of promising ways of solving the problematic issues of the legal mechanism of public administration of medical care).

Key words: *medicine, medical care, legal mechanism, public administration, model, legal framework, legislative acts, reform.*

Постановка проблеми. Медична галузь України йде складним шляхом реформування. На сьогодні, найбільш дискусійне питання полягає в побудові ефективного механізму державного управління, який прийнято

вважати, як сукупність правових, організаційних, нормативних, економічних, фінансових, мотиваційних та інформаційних механізмів надання медичної допомоги. Вони створюють систему управління галуззю, тому розглядати їх потрібно у сукупності впливу кожного на організаційне суспільство та один на інший. Зауважимо, що всі ці складові є взаємопов'язані і доповнюють одна одну, однак реформування варто починати із правової складової, оскільки ефективна нормативно-правова база є запорукою вдалого та результативного державного механізму надання медичних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематичні аспекти правового механізму державного управління надання медичної допомоги в Україні досліджені та висвітлені в працях провідних вітчизняних та іноземних науковців, зокрема, таких, як: Шегедин Я., Білинська М, Радиш Я., Лазоришинець В., Слабкий Г., Ярош Н., Чепелевська Л., Шевченко М., Кутуза А., Ціборовський О., Істомин С., Кондратюк Н., Кучеренко Н., Тяпкін Г. [2- 3; 6] та інші.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основною метою статті є дослідження правового механізму державного управління надання медичної допомоги в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні відсутнє єдине визначення стосовно державного управління в системі надання медичної допомоги. М. Білинська пропонує загальне визначення державного управління в галузі охорони здоров'я, як комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог

нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому [2].

Вичерпне і ґрунтовне визначення державного управління формулюють Nigro and Nigro (1989), згідно з яким державне управління:

1. Це спільні зусилля певної групи в контексті держави.
2. Охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок.
3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики, а також є частиною політичного процесу.
4. Істотно різниться від приватного управління.
5. Тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами у забезпеченні громадських послуг [3, с. 5].

Аналізуючи правовий механізм державного управління надання медичних послуг, треба зазначити, що він відповідає сьогоднішній законодавчій базі, що регулює відносини між суб'єктами медичних послуг. Прикладом таким може бути Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я України на період 2015-2020 роки, згідно якої вітчизняна медицина має будуватись на таких принципах: орієнтованість на результат, на людину та на реалізацію кращого досвіду і технологій.

Модернізація правового механізму державного управління надання медичної допомоги повинна базуватися на таких нормативно-правових актах:

- Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015р. № 5/2015, яка передбачає створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатну забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав,
- 30 листопада 2016 року розпорядженням кабінету Міністрів України була схвалена Концепція розвитку системи громадського здоров'я, яка

передбачає формування та реалізацію ефективної державної політики для збереження та зміцнення здоров'я населення, збільшення тривалості та покращення якості життя, попередження захворювань, продовження активного, працездатного віку та заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства,

- З 1 січня 2020 року всі види медичної допомоги почали діяти відповідно до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення,
- та інші.

Модель впливу правового механізму державного управління на ефективність надання медичної допомоги в Україні подано на рисунку 1.

Державне управління надання медичної допомоги в Україні здійснюється відповідно до підписаних уповноваженими особами міжнародних угод і договорів, Конституції, законів країни, насамперед Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», який визначає діючу модель надання медичної допомоги та нормативно-правових актів, виданих уповноваженими для цього органами в системі державного та галузевого управління, починаючи від Кабінету міністрів України і до медичних служб окремих відомств.

Як бачимо, механізм державного управління – це сукупність методів, інструментів та ресурсів управління надання медичної допомоги. Ефективному забезпеченню якості медичних послуг сприяє адекватне застосування децентралізації, одним із основних способів якої є делегування владно-розпорядчих функцій управлінським структурам нижчого рівня – регіональним та місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, інститутам громадського суспільства, установам, закладам охорони здоров'я зокрема коли “лікарням можуть передаватися повноваження з розподілу коштів без попереднього схвалення органами

державного управління будь якого рівня , ... а регулюючий орган встановлює стандарти для поведінки учасників системи, яким були делеговані владні повноваження» [6, с. 133].



Рис. 1. Модель впливу правового механізму державного управління на ефективність надання медичної допомоги в Україні [7; 6]

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями для прийняття рішень в частині надання медичної допомоги. Однак, реформа децентралізації ще не завершена і на сьогодні відсутні чіткі розмежування між повноваженнями з управління між органами державної влади та місцевого

самоврядування. Через цю розбіжність, держава неефективно здійснює функцію управління надання медичної допомоги.

В умовах сьогодні затримується розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроектів, прийняття яких Верховною Радою України має сприяти впровадженню ефективної моделі медичного обслуговування населення, спрямованої на забезпечення належних умов реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я та медичну допомогу, рівний і справедливий доступ кожної людини до медичних послуг.

Так, Кабінет Міністрів України ще 2016 року мав був визначити й затвердити нормативи визначення вартості медичних послуг і порядку їх відшкодування з державного бюджету; запровадити застосування нових механізмів оплати медичних послуг (використання нормативу на одного жителя – для первинної ланки, оплати за пролікований випадок на основі DRG – для стаціонарної допомоги); розробити та запровадити систему обліку обсягу надання медичних послуг у закладах охорони здоров'я та контролю їх якості [4].

Таким чином, на сьогодні, вся модернізація управління надання медичної допомоги не приносить очікуваних результатів. На нашу думку, потребує вдосконалення частина кодифікації медичного законодавства, як це є в Європі, тобто створення єдиного медичного нормативно-правового акта – Медичного кодексу, до якого увійшли б закони, які регулюють медичну діяльність. В Україні є своя законодавча база з медицини і вона є багатою, однак неефективною, адже цей показник вимірюється не в кількості, а в якості. Так, більша частина нормативних актів не виконується, інша частина, які є надважливими, потребує детальних змін.

Необхідно створити таку систему медичного права, яка б повною мірою відповідала вимогам часу та базувалася б на загальноєвропейських підходах до забезпечення прав громадян на здорове життя і права

медичного працівника на здійснення професійної діяльності. До нього мають увійти закони «Про особливості діяльності закладів охорони здоров'я», «Про правовий статус медичних працівників», «Про права пацієнтів» та інші законодавчі акти, що регламентують правовідносини в системі охорони здоров'я [1].

Із проведенням реформування сфери охорони здоров'я, актуальності набуває вдосконалення управлінського законодавства в частині надання медичної допомоги. Саме цьому сприяв би Медичний кодекс України, адже було б врегульовано:

- правовий статус закладу охорони здоров'я, що надає медичні послуги, як публічного суб'єкта договірної права;
- наявні корупційні схеми сертифікації та ліцензування медичних засобів, які в кінцевому рахунку через фармацевтичних представників потрапляють до пацієнтів;
- правовий статус пацієнта та його законного представника;
- умови надання медичних послуг, підстави та порядок підписання договору;
- типовий договір надання медичних послуг;
- процедуру оплати медичних послуг з передбаченням механізмів покриття збитків;
- різновиди медичних помилок, які впливають на якість, достатність, доступність і допустимість медичного обслуговування.

Висновки. Отже, виходячи з вищесказаного, можемо зробити висновки, що на сьогодні в Україні відбулося багато позитивних змін в правовому механізмі державного управління надання медичної допомоги, однак попри це, все ж залишається ряд проблемних питань в даній частині, які потребують вирішення. Зокрема, варто внести зміни до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», а саме уточнити умови та порядок підписання договору про надання медичної допомоги,

процедура оплати медичної допомоги, крім того Міністерству варто розробити типовий бланк такого довогору. Варто уточнити та нормативно задекларувати визначення «лікарська помилка», крім того визначити його класифікацію.

Отож, модернізація правового механізму державного управління надання медичної допомоги полягає в змінненні, вдосконаленні, скасуванні чи створенні нормативних актів у сфері надання медичної допомоги. Здійснюючи реформування, до уваги слід взяти досвід європейських країн. Однак, варто й врахувати українські особливості, при яких реалізувати досвід конкретної держави не можливо буде. Але й кожна держава має теж свою специфіку, тому варто зіставити всі позитивні та негативні сторони і побудувати свою єдину ефективну модель правового механізму державного управління надання медичної допомоги.

Література

1. В Україні може з'явитися Медичний кодекс. URL: <http://zib.com.ua/ua/pda/15329.html>
2. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр.: у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг.ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиша]. К. : НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
3. Державне управління охороною здоров'я України: [монографія] / [Лазоришинець В.В., Слабкий Г.О., Ярош Н.П., Чепелевська Л.А., Шевченко М.В., Кутуза А.С., Ціборовський О.М., Істомин С. В., Кондратюк Н.Ю., Кучеренко Н.Т., Тяпкін Г.М.] К., 2014. 312 с. С. 53
4. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про реформу охорони здоров'я в Україні»: Постанова Верховної Ради України від 21.04.2016. № 1338-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1338-19>

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
6. Шегедин Я. Правовий та організаційний механізми реалізації на регіональному рівні державної політики в галузі медсестринства ефективність державного управління / Я. Шегедин // Ефективність державного управління. 2017. Вип. 2 (51). Ч. 1, С. 133
7. Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu-->

References

1. V Ukraini mozhe z'javytysja Medychnyj kodeks (2013) available at: <http://zib.com.ua/ua/pda/15329.html> (Accessed 2 February 2020).
2. Lazoryshynets, V.V. and others (2014), Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia Ukrainy [Public administration of health care of Ukraine], Kyiv, Ukraine, p. 312, p. 53.
3. Radysh, Ya. F. and others (2013), Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia [Public health policy], Part 1, NADU, Kyiv, Ukraine, p. 396.
4. Pro Rekomendaciji parlamentsjkykh slukhanj na temu: «Pro reformu okhorony zdorov'ja v Ukraini»: Postanova Verkhovnoji Rady Ukrainy vid 21.04.2016 .# 1338-VIII (2017) available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1338-19> (Accessed 5 February 2020).
5. Pro Strateghiju stalogho rozvytku «Ukrajina-2020»: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. No 5/2015. (2016) available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 5 February 2020).
6. Sheghedyn, Ja. (2017), Pravovyj ta orghanizacijnyj mekhanizmy realizaciji na regionalnomu rivni derzhavnoji polityky v ghaluzi medsestrynstva efektyvnistj derzhavnogho upravlinnja, [Legal and organizational

mechanisms for implementation at the regional level of state policy in the field of nursing public administration efficiency], No. 2 (51), P. 133.

7. Shho zminylosja za rik pislja pryjnjattja zakonu pro medychnu reformu (2018), available at: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu> (Accessed 5 February 2020).