

УДК 342.9: 351.77

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.3.29>

ЧЕРВЯК С.І.

НОВІТНЯ СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ**THE NEWEST SYSTEM OF SUBJECTS FOR THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF HEALTH PROTECTION IN UKRAINE**

У статті розкрито, що для ефективного управління та забезпечення здоров'я населення, система суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні повинна бути структурована та скоординована. Сформовано наступну класифікацію суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні: 1) суб'єкти формування державної політики: – Верховна Рада України (приймає закони та нормативні акти, які регулюють охорону здоров'я; визначає стратегічні напрями розвитку системи охорони здоров'я); – Президент України (підписує закони, що стосуються охорони здоров'я, та має право вето; забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я на найвищому рівні); 2) суб'єкти дуалістичної функції щодо формування та реалізації державної політики: – Кабінет Міністрів України; – Міністерство охорони здоров'я України; 3) суб'єкти реалізації державної політики: – спеціалізовані органи виконавчої влади (Національна служба здоров'я України); – інші органи виконавчої влади; – органи місцевого самоврядування; – заклади охорони здоров'я; – органи державного нагляду та контролю (контролюють дотримання вимог законодавства; забезпечують епідеміологічний нагляд та реагування на спалахи захворювань тощо); 4) суб'єкти, що сприяють формуванню та реалізації державної політики: – органи державної влади, які виконують певні повноваження, пов'язані із забезпеченням або захистом охорони здоров'я (Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України тощо); – інституції громадянського суспільства (беруть участь у формуванні політики через консультативні механізми; виконують роль незалежного нагляду за дотриманням прав пацієнтів); – наукові та експертні установи (здійснюють дослідження та надають експертні оцінки, які використовуються при формуванні політики; розробляють рекомендації та пропозиції щодо удосконалення системи охорони здоров'я); – міжнародні організації (Всесвітня організація охорони здоров'я та інші міжнародні структури, що надають рекомендації, допомогу та підтримку у впровадженні міжнародних стандартів та практик). Підкреслено, що органи місцевого самоврядування та заклади охорони здоров'я в Україні мають тісно співпрацювати для забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. Їх взаємодія повинна базуватися на чітко окреслених правових нормах, забезпеченні матеріально-технічної бази та фінансовій підтримці, а також активній участі у розробці та виконанні програм громадського здоров'я, що сприятиме підвищенню якості медичних послуг та покращенню загального стану здоров'я населення.

Ключові слова: адміністративне законодавство, державна політика, доступність, здоров'я, медична допомога, медичні послуги, охорона здоров'я, пацієнт, принципи, суб'єкти.

The article reveals that in order to effectively manage and ensure the health of the population, the system of subjects of formation and implementation of state policy in the field of health care in Ukraine should be structured and coordinated. The following

classification of subjects of formation and implementation of state policy in the field of health care in Ukraine was formed: 1) subjects of formation of state policy: – Verkhovna Rada of Ukraine (adopts laws and normative acts that regulate health care; defines strategic directions development of the health care system); – The President of Ukraine (signs laws related to health care and has the right of veto; ensures the implementation of state policy in the field of health care at the highest level); 2) subjects of a dualistic function regarding the formation and implementation of state policy: – the Cabinet of Ministers of Ukraine; – Ministry of Health of Ukraine; 3) subjects of state policy implementation: – specialized bodies of executive power (National Health Service of Ukraine); – other bodies of executive power; – local governments; – healthcare institutions; – state supervision and control bodies (monitor compliance with legislative requirements; provide epidemiological supervision and response to disease outbreaks, etc.); 4) entities that contribute to the formation and implementation of state policy: – state authorities that exercise certain powers related to the provision or protection of health (Security Service of Ukraine, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, etc.); – civil society institutions (participate in policy formation through consultative mechanisms; perform the role of independent monitoring of patients' rights); – scientific and expert institutions (conduct research and provide expert assessments that are used in policy formation; develop recommendations and proposals for improving the health care system); – international organizations (the World Health Organization and other international structures that provide recommendations, assistance and support in the implementation of international standards and practices). It is emphasized that local self-government bodies and health care institutions in Ukraine should closely cooperate to ensure the effective implementation of state policy in the field of health care. Their interaction should be based on clearly defined legal norms, provision of a material and technical base and financial support, as well as active participation in the development and implementation of public health programs, which will contribute to improving the quality of medical services and improving the general health of the population.

Key words: *administrative legislation, public policy, accessibility, health, medical care, medical services, health care, patient, principles, subjects.*

Актуальність теми. Становлення України як незалежної держави супроводжується значними труднощами, які пов'язані з розпочатими змінами, що мають на своїй меті глибокі політико-правові та соціально-економічні перетворення. Реалізація даних змін вимагає втілення цілого ряду важливих кроків і заходів, зокрема здійснення перебудови апарату державного управління. Це у повній мірі стосується й реформування сфери охорони здоров'я та вдосконалення системи медичних послуг в країні. Останні роки, зокрема у межах адміністративної реформи, що відбувається в державі, спостерігається оптимізація системи органів публічної адміністрації, перехід до нової доктрини «людиноцентризму» у взаємовідносинах людини й держави, оновлення форм і методів публічного адміністрування сферами суспільного життя, трансформація різноманітних державних установ. Усі ці заходи спрямовано на зміцнення позицій України на світовій арені та формування позитивного іміджу нашої держави, чому зокрема сприяє оновлення законодавства й приведення його до стандартів і норм Європейського Союзу [6, с. 355; 7, с. 294–298].

Огляд останніх досліджень. Сучасні дослідження звертають увагу на необхідності розробки та впровадження державної політики, яка б відповідала потребам суспільства та враховувала сучасні виклики. Питання, які акцентуються на комплексному підході до реформування системи охорони здоров'я в площині адміністративного права висвітлені у роботах таких вчених, як: В. Авер'янов, І. Буряк, З. Гладун, Д. Гомон, Г. Муляр, А. Кучур, А. Манжула, А. Маркіна, С. Саблук, О. Сіделковський, Є. Соболь, С. Стеценко, О. Юнін, та інших.

При цьому, враховуючи складні політичні, соціальні та екологічні умови життя населення України, існує гостра необхідність у формуванні нових адміністративно-правових підходів та механізмів, які забезпечать якісне медичне обслуговування населення та готовність системи охорони здоров'я до реагування на глобальні загрози.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу інтеграції адміністративного та медичного права, розкрити новітню систему суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні.

Виклад основних положень. Основи законодавства України про охорону здоров'я визначають, що реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я забезпечують: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів. Реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, санітарного та епідемічного благополуччя населення в адміністративно-територіальних одиницях України здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації [1].

Відповідно до Закону України «Про систему громадського здоров'я», суб'єктами відносин у сфері громадського здоров'я є: 1) Кабінет Міністрів України; 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я; 3) головна експертна установа у сфері громадського здоров'я; 4) органи державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері; 5) інші органи державної влади; 6) центри контролю та профілактики хвороб, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я (центри контролю та профілактики хвороб); 7) наукові установи; 8) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування; 9) заклади охорони здоров'я, фізичні особи – підприємці, які отримали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики; 10) акредитовані лабораторії; 11) установи, заклади, частини і підрозділи центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку, захисту державного кордону, виконання кримінальних покарань, Державного управління справами, Служби безпеки України; 12) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають на території України; 13) міжнародні організації; 14) інші юридичні особи, громадські формування, що не мають статусу юридичної особи, які здійснюють діяльність на території України. З метою реалізації оперативних функцій громадського здоров'я центри контролю та профілактики хвороб, органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть залучати інших суб'єктів відносин у сфері громадського здоров'я до надання послуг у сфері громадського здоров'я. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, спрямовує та координує здійснення оперативних функцій громадського здоров'я суб'єктами відносин у сфері громадського здоров'я в межах їх компетенції, у тому числі з урахуванням рекомендацій та документів Всесвітньої організації охорони здоров'я [2].

З позиції сьогодення О. Сіделковський пропонує існування наступний варіант класифікації суб'єктів формування та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я та медичної діяльності: 1. Суб'єкти, у діяльності яких переважає компонент формування публічної політики у сфері охорони здоров'я та медичної діяльності: 1.1. Верховна Рада України. 1.2. Президент України. 2. Суб'єкти, у діяльності яких урівноважені компоненти формування та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я та медичної діяльності: 2.1. Кабінет Міністрів України. 2.2. Міністерство охорони здоров'я України. 3. Суб'єкти, у діяльності яких переважає компонент реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я та медичної діяльності: 3.1. Місцеві органи виконавчої влади. 3.2. Органи місцевого самоврядування. 4. Суб'єкти, які сприяють формуванню та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я та медичної діяльності: 4.1. Інституції громадянського суспільства. 4.2. Наукові та експертні інституції у галузі охорони здоров'я та медичного права [3, с. 120].

Отже, для ефективного управління та забезпечення здоров'я населення, система суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні повинна бути структурована та скоординована. На наш погляд, існує наступна класифікація суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні:

- 1) суб'єкти формування державної політики:
 - Верховна Рада України (приймає закони та нормативні акти, які регулюють охорону здоров'я; визначає стратегічні напрями розвитку системи охорони здоров'я);
 - Президент України (підписує закони, що стосуються охорони здоров'я, та має право вето; забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я на найвищому рівні);
- 2) суб'єкти дуалістичної функції щодо формування та реалізації державної політики:
 - Кабінет Міністрів України;
 - Міністерство охорони здоров'я України;

3) суб'єкти реалізації державної політики:

- спеціалізовані органи виконавчої влади (Національна служба здоров'я України);
- інші органи виконавчої влади;
- органи місцевого самоврядування;
- заклади охорони здоров'я;
- органи державного нагляду та контролю (контролюють дотримання вимог законодавства; забезпечують епідеміологічний нагляд та реагування на спалахи захворювань тощо);

4) суб'єкти, що сприяють формуванню та реалізації державної політики:

- органи державної влади, які виконують певні повноваження, пов'язані із забезпеченням або захистом охорони здоров'я (Служба безпеки України, Бюро економічної безпеки, Національне антикорупційне бюро України тощо);
- інституції громадянського суспільства (беруть участь у формуванні політики через консультативні механізми; виконують роль незалежного нагляду за дотриманням прав пацієнтів);
- наукові та експертні установи (здійснюють дослідження та надають експертні оцінки, які використовуються при формуванні політики; розробляють рекомендації та пропозиції щодо удосконалення системи охорони здоров'я);
- міжнародні організації (Всесвітня організація охорони здоров'я та інші міжнародні структури, що надають рекомендації, допомогу та підтримку у впровадженні міжнародних стандартів та практик).

Система суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні є складною та багаторівневою, що включає органи законодавчої та виконавчої влади, місцеві органи управління, заклади охорони здоров'я, інституції громадянського суспільства, наукові установи та міжнародні організації, для забезпечення комплексного підходу до управління системою охорони здоров'я та ефективного виконання державної політики у цій сфері.

Далі слід коротко охарактеризувати роль кожного з основних суб'єктів. Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення державних цільових програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в сфері охорони здоров'я, забезпечує розвиток мережі закладів охорони здоров'я, укладає міжурядові угоди і координує міжнародне співробітництво з питань охорони здоров'я, а також в межах своєї компетенції здійснює інші повноваження, покладені на органи виконавчої влади в сфері охорони здоров'я [1].

Отже, Кабінет Міністрів України виступає ключовим суб'єктом державної політики у сфері охорони здоров'я, виконуючи низку важливих функцій, які забезпечують системний підхід до захисту та зміцнення здоров'я населення. Роль КМУ є багатогранною та охоплює стратегічне планування, нормативно-правове регулювання, організаційно-управлінську діяльність та міжнародне співробітництво.

Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я [4].

Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ) є центральним органом виконавчої влади, відповідальним за формування та реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я, а також координацію і контроль діяльності закладів, організацій та підприємств у межах своїх повноважень. МОЗ реалізує нормативну функцію шляхом розробки проектів законів та нормативно-правових актів, узагальнюючи практику застосування законодавства у сфері охорони здоров'я, розробляючи пропозиції щодо його вдосконалення, та погоджуючи проекти законів та інших нормативно-правових актів, що надходять від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади. Стратегічне планування МОЗ включає визначення перспективних та пріоритетних напрямів розвитку системи охорони здоров'я, розробку державних програм та стратегій для забезпечення здоров'я населення, а також координацію дій з іншими державними органами та міжнародними організаціями. Регуляторний нагляд охоплює нормативно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я, контроль за дотриманням санітарних норм та правил, видачу ліцензій та акредитацію медичних закладів. МОЗ активно здійснює міжнародне співробітництво, виконуючи міжнародні зобов'язання України у сфері охорони здоров'я, співпрацюючи з міжнародними організаціями та іноземними державами, а також інтегруючи до світового медичного інформаційного простору. Розвиток електронної охорони здоров'я є ще одним важливим аспектом діяльності МОЗ, що включає формування єдиного медичного інформаційного простору в Україні, впровадження та розвиток інформаційно-комунікаційних систем і електронних реєстрів

у сфері охорони здоров'я, розвиток телемедицини та інших сучасних технологій для обробки медичних даних.

З 2019 року в Україні створений спеціальний суб'єкт фінансового управління охорони здоров'я. Згідно Положення, Національна служба здоров'я України (НСЗУ) є центральним 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. НСЗУ у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства. НСЗУ відповідно до покладених на неї завдань: 1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та у встановленому порядку вносить їх на розгляд Міністра охорони здоров'я; 2) проводить аналіз і прогнозування потреб населення України у медичних послугах та лікарських засобах; 3) розробляє проект програми медичних гарантій та проекти специфікацій і умов закупівлі медичних послуг за програмою медичних гарантій, вносить пропозиції щодо тарифів і коригувальних коефіцієнтів; 4) укладає, змінює та припиняє договори про медичне обслуговування населення та договори про реімбурсацію; 5) здійснює заходи, що забезпечують цільове та ефективне використання коштів за програмою медичних гарантій, у тому числі заходи з перевірки дотримання надавачами медичних послуг вимог; 6) здійснює інші повноваження, визначені законом [5].

Загалом, правовий статус Національної служби здоров'я України визначає її місце в системі державного управління як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері медичних фінансових гарантій, координуючи свою діяльність через Міністерство охорони здоров'я, з основними функціями щодо укладання та адміністрування договорів на надання медичних послуг, реімбурсацію вартості лікарських засобів, аналіз потреб населення у медичних послугах, розробку програм медичних гарантій та контроль за ефективним використанням коштів.

Інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність в сфері охорони здоров'я [1].

Висновки. В Україні, органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у реалізації державної політики в сфері охорони здоров'я. Їх діяльність спрямована на забезпечення доступу населення до медичних послуг, ефективне управління комунальними закладами охорони здоров'я та забезпечення міжсекторальної взаємодії в системі громадського здоров'я. Для ефективної реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я необхідна чітка координація між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Важливо забезпечити уникнення дублювання функцій та конфліктів інтересів, що досягається шляхом: визначення чітких повноважень і функцій кожного рівня управління; закріплення відповідальності за стан здоров'я територіальних громад у межах визначених повноважень; розроблення спільних стратегій та програм, що відповідають національній стратегії та державній політиці у сфері охорони здоров'я.

Органи місцевого самоврядування та заклади охорони здоров'я в Україні мають тісно співпрацювати для забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я. Їх взаємодія повинна базуватися на чітко окреслених правових нормах, забезпеченні матеріально-технічної бази та фінансовій підтримці, а також активній участі у розробці та виконанні програм громадського здоров'я, що сприятиме підвищенню якості медичних послуг та покращенню загального стану здоров'я населення.

Список використаних джерел

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Ст. 19.
2. Про систему громадського здоров'я: Закон України від 6 вересня 2022 року № 2573-ІХ. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>
3. Сіделковський О. Л. Суб'єкти формування та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я. *Публічне право*. 2020. № 1 (37). С. 116–123.

4. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п#Text>

5. Про утворення Національної служби здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-п/ed20240229#Text>

6. Смілий І. А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355–361.

7. Усачов Є. Адміністративно-правовий статус суб'єктів, що визначають правові засади державної політики у сфері надання медичних послуг в Україні на національному рівні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Том 2. Випуск 1 (22). С. 294–298.

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2024.3.30>

ШАРУК О.Г.

ОСНОВНІ ЗАГРОЗИ ДЛЯ СТІЙКОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ

MAIN THREATS TO THE SUSTAINABILITY OF FUNCTIONING OF CRITICAL INFRASTRUCTURE FACILITIES OF THE FINANCIAL SECTOR OF UKRAINE

Статтю присвячено розкриттю актуальних загроз для стійкості функціонування об'єктів критичної інфраструктури фінансового сектору України, протистояти яким має національна система захисту критичної інфраструктури. Констатовано, що загрози та ризики можна розглядати з різних боків та з різним інтерпретаційним контекстом. Чинне законодавство у досліджуваній сфері не надає вичерпного визначення означених термінів, чим, власне, зумовлює виникнення актуальних наукових дискусій. З огляду на проаналізовані нормативні положення зроблено висновок, що ризики мають два різновиди: ті, що пов'язані із виникненням загроз (неврахування ризику веде до загрози); ті, що існують паралельно з ймовірністю виникнення загроз (самостійні ризики, що наявними є постійно). Причому другий контекст є значно ширшим. Більшою мірою саме про нього йдеться у нормах чинного законодавства. Натомість загрозою, за таким баченням, є фізичний прояв небезпеки від наявності (виникнення) певного явища. З точки зору наукового суб'єктивізму визначено доцільним твердження, що ризик має бути пов'язаним із загрозою, точніше зумовлювати наявність останніх. У такій інтерпретації актуальними загрозами для стійкості функціонування об'єктів критичної інфраструктури фінансового сектору України наразі є: технічні збої або інші невідворотні обставини, які об'єктивно унеможливають проведення відповідних операцій; вчинення терористичних актів і диверсійних операцій, зокрема і кібератак на фінансову інфраструктуру; світові фінансово-економічні кризи; неефективність регулятивних, контрольних-наглядових та моніторингових заходів; соціально-політична нестабільність; пошкодження чи знищення матеріальних активів суб'єктів фінансового сектору через воєнні дії; втрата міжнародної підтримки; недотримання міжнародних зобов'язань; спад попиту на кредитування; неефективне нормативне регулювання небанківського фінансового ринку; неефективність та недостатня розвиненість інфраструктури ринків капіталу та організованих товарних ринків; неспроможність регулятора ефективно здійснювати свої повноваження.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, банківський сектор, заходи охорони та захисту, загрози, критична інфраструктура, національна система захисту критичної інфраструктури, фінансовий сектор, фінансові послуги.

© ШАРУК О.Г. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)