

УДК 614.2

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ ПРО РЕФОРМУ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Ганна САРИБАЄВА,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АНОТАЦІЯ

Здійснюючи систематизацію, слід класифікувати стратегічні документи реформування системи охорони здоров'я в Україні залежно від змісту на: а) документи загального характеру, які позиціонують реформу системи охорони здоров'я як складову частину подальшого розвитку суспільства та держави; б) акти спеціального характеру, які присвячено реформі системи охорони громадського або індивідуального здоров'я у цілому (наприклад, Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, Концепція розвитку громадського здоров'я); в) акти спеціалізованого характеру, які стосуються окремих питань, ефективне вирішення яких матиме позитивний вплив на реформу системи охорони здоров'я в Україні. Для кожної групи запропоновано форму та вид систематизації, а також орган, на який доцільно покласти систематизаційну діяльність.

Ключові слова: охорона здоров'я, система охорони здоров'я, реформа системи охорони здоров'я, державна політика у сфері охорони здоров'я, систематизація.

SYSTEMATIZATION OF THE HEALTH PROTECTION' STRATEGICAL DOCUMENTS

Hanna SARYBAIEVA,

Candidate of Law Sciences, Associated Professor,
Associated Professor at the Department of Administrative and Financial Law
of National University "Odessa Law Academy"

SUMMARY

In the course of systematization, the strategic documents for reforming the health care system in Ukraine should be classified, depending on the content: a) documents of a general nature that mark the reform of the health care system as an integral part of the further development of society and the state; b) acts of a special nature devoted to the reform of the system of protection of public or individual health in general (for example, the Concept of development of public health care of Ukraine, the Concept of public health development); c) acts of a specialized nature that deal with particular issues whose effective resolution will have a positive impact on the reform of the health care system in Ukraine. For each group, the form and type of systematization is proposed, as well as the body, for which it is expedient to put systematization activity.

Key words: health protection, health protection system, health care reform, public health policy, systematization.

Постановка проблеми. Переважна більшість стратегічних питань реформи системи охорони здоров'я регламентується адміністративним правом. Однак низка положень про реформу сфери охорони здоров'я міститься і в стратегічних документах органів публічної влади України, які не є нормативними актами. Проте урахування цих положень є необхідним для здійснення адміністративно-правової регламентації у сфері охорони здоров'я, а отже, і для систематизації нормативних актів, якими здійснюється адміністративно-правове регулювання у цій сфері.

Актуальність теми дослідження. Майже кожен документ стратегічного характеру, який передбачає розвиток українського суспільства та Української держави у цілому, не залишається осторонь питань охорони здоров'я. Хоча деякі документи стратегічного характеру не є нормативними, їм часто притаманні ті самі недоліки, що й нормативним актам, а саме: вони не є вільним від колізій, прогалин тощо. Такі прогалини, колізії є особливо небажаними у стратегічних документах про реформу системи охорони здоров'я, незважаючи на наявність або відсутність у них нормативного характеру.

Саме на ліквідацію таких колізій і прогалин спрямована систематизація. Адже прогалини та колізії у стратегічних документах про реформування системи охорони здоров'я негативно впливають на реалізацію державної політики охорони здоров'я. Здійснення систематизації положень

стратегічних документів про реформу системи охорони здоров'я утруднюється наявністю серед них документів як нормативного, так і ненормативного характеру. Також слід підкреслити, що за наявності у таких документів нормативного характеру вони обов'язково містять норми адміністративного права.

Стан дослідження. Питання, пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням у сфері охорони здоров'я, досліджували такі вчені, як В.В. Воробйов, З.С. Гладун, Р.Ю. Гревцова, Л.О. Самілик та ін. [1–3]. Однак наразі відбувається реформа системи охорони здоров'я, новий етап якої розпочався у 2015 р., а публікації цих авторів датуються більш ранніми роками. Заповненні виявленої прогалини сприятиме успіхам цієї реформи, запланованої на 2015–2020 рр.

Мета та завдання статті – довести, що систематизація стратегічних документів реформування системи охорони здоров'я в Україні є важливим науковим і практичним завданням. Вона сприяє: а) узгодженим діям органів публічної влади у досліджуваній сфері; б) оновленню відповідних стратегічних положень (перегляду їх актуальності та / або строків виконання органами публічної влади тих чи інших дій).

Виклад основного матеріалу. Для формулювання пропозицій щодо систематизації стратегічних документів реформування системи охорони здоров'я в Україні слід

застосувати диференціацію та запропонувати різні форми систематизації для різних видів таких актів. Ця пропозиція висувається вперше в українській юридичній літературі. Залежно від змісту, стратегічні документи про реформу системи охорони здоров'я можна класифікувати на:

- документи загального характеру, які позиціонують реформу системи охорони здоров'я як складову частину подальшого розвитку суспільства та держави (наприклад, Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»);

- акти спеціального характеру, які присвячено реформі системи охорони громадського або індивідуального здоров'я у цілому (наприклад, Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, Концепція розвитку громадського здоров'я);

- акти спеціалізованого характеру, які стосуються окремих питань, ефективне вирішення яких матиме позитивний вплив на реформу системи охорони здоров'я в Україні (наприклад, Концепція Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями на 2007–2016 рр., Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії захворюванню на туберкульоз на 2018–2021 рр.).

До групи стратегічних документів про реформу системи охорони здоров'я загального характеру, як вже зазначалося, належать Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» 2014 р., Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. Ще один акт, який слід віднести до аналізованого переліку, – затверджений Кабінетом Міністрів План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р. [4].

Як витікає з назви цього Плану, за своєю побудовою він повністю збігається зі Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» та частково – з Угодою про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» 2014 р. Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України від 27 грудня 2014 р. «Про Кабінет Міністрів України», «програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України» [5]. Під час складання та затвердження Плану заходів було проведено значну роботу з включення до нього положень як Угоди, так і Стратегії. Причому деякі пункти Плану спрямовані на реалізацію тільки положень Угоди, а деякі – тільки положень Стратегії, що підкреслює справедливість сформульованої вище тези про їхній частковий незбіг.

План заходів представлений таблицею на 246 сторінках, у чотирьох колонках якої послідовно розміщено відомості про: а) завдання, визначені в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (Коаліційній угоді) та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»; б) зміст заходу; в) строк виконання; г) відповідальних за виконання.

У розділі «Нова соціальна політика» передбачено, зокрема, такі заходи у сфері охорони здоров'я, спрямовані на реалізацію Угоди, як:

- стимулювання розвитку первинної медико-санітарної допомоги: лікарі повинні мати відповідний рівень професійних знань і досвід, отримати прозорі механізми фінансової мотивації (у т. ч. на МОЗ покладено розроблення та прийняття нормативно-правового акта щодо направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу, упорядкування системи маршрутизації пацієнтів між первинним, вторинним і третинним видами медичної допомоги. Затвердження нормативних актів та уніфікованих клінічних протоколів за нозологіями, які

найчастіше зустрічаються у практиці надання первинної, вторинної та третинної медичної допомоги тощо);

- забезпечення реалізації принципу вільного вибору пацієнтами лікаря та створення рівних прав для медичних закладів усіх форм власності, розвиток лікарського самоврядування (у т. ч. на МОЗ покладено визначення порядку обрання/зміни лікаря, що надає первинну медичну допомогу);

- реорганізація структури МОЗ відповідно до європейських норм і принципів. Позбавлення відомства невластивих йому функцій (закупівлі, утримання медичних та освітніх закладів тощо), на МОЗ на Міністерство юстиції покладено здійснення заходів з реорганізації структури МОЗ відповідно до європейських норм і принципів, позбавлення Міністерства невластивих йому функцій (закупівлі, утримання медичних та навчальних закладів тощо), зміцнення функцій щодо формування політики громадського здоров'я та міжсекторальної взаємодії з іншими секторами економіки, що впливають на стан та охорону здоров'я (освіта, соціальний захист, ветеринарна служба, екологічна безпека тощо) [4].

У розділі «Нова соціальна політика» передбачено, зокрема, заходи у сфері охорони здоров'я, спрямовані на реалізацію Стратегії, які передбачають удосконалення медичної освіти в Україні та потребують спільних дій МОЗ і Міністерства освіти і науки, наприклад:

- приведення програм до- і післядипломної підготовки лікарів первинної медичної допомоги у відповідність із європейською практикою, удосконалення системи безперервного професійного розвитку медичних працівників первинної медичної допомоги згідно з європейською практикою (покладено на МОЗ);

- приведення програм підготовки медичних сестер у відповідність із європейською практикою (покладено на МОЗ та МОН);

- затвердження програм підготовки менеджерів у системі охорони здоров'я з урахуванням європейської практики (покладено на МОЗ та МОН) [4].

Переходячи до питання систематизації стратегічних актів про реформу системи охорони здоров'я загального характеру, слід зазначити, що наразі лише вчені угруповують ці акти, наголошуючи, що у кожному з них містяться концептуальні положення про розвиток досліджуваної сфери.

Щодо форми систематизації, слід зазначити, що нормотворчі форми систематизації навряд чи будуть прийнятними, адже види актів, положення яких слід систематизувати, свідчать про неможливість об'єднання їх у межах одного документа. Що ж до ненормотворчих форм систематизації, то найбільш прийнятною у цьому разі буде інкорпорація. Покласти таку інкорпорацію доцільно на Міністерство охорони здоров'я України, а для якомога більшого поширення змісту стратегічних документів про реформу системи охорони здоров'я загального характеру у частині охорони здоров'я слід рекомендувати:

- додати на Офіційному веб-сайті МОЗ веб-сторінку «Стратегічні документи про реформу системи охорони здоров'я»;

- розмістити не повний текст, а лише відповідну частину згаданих документів на початку цієї сторінки. Навряд чи доцільно «переобтяжувати» веб-сторінку класифікацією стратегічних документів про реформу системи охорони здоров'я, так само як і розміщенням на ній повних текстів Угоди про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна», Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» та Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р. Однак ознайомити усіх зацікавлених осіб з ними необхідно, особливо з тими документами, які віднесено до загальних.

Слід підкреслити, що наразі на Офіційному веб-сайті МОЗ є сторінка «Документи», однак вищезгадані документи не розміщено ані на ній, ані на інших сторінках цього веб-сайту.

Другою групою стратегічних документів про реформу системи охорони здоров'я запропоновано вважати акти спеціального характеру, які присвячено реформі системи охорони громадського або індивідуального здоров'я у цілому.

Численна «перевага» актів Уряду над актами Глави держави, коли йдеться про стратегічні документи про реформу системи охорони здоров'я спеціального характеру, надає підстави сформулювати таку пропозицію:

– покласти обов'язок систематизації цих актів на Кабінет Міністрів України;

– застосувати таку нормотворчу форму систематизації, як кодифікація, та такий вид, як офіційна систематизація для впорядкування наявних стратегічних документів про реформу системи охорони здоров'я спеціального характеру;

– обрати видом систематизованого акта, в якому буде уміщено результат систематизаційних дій, концепцію (рекомендована назва: Концепція реформи системи охорони здоров'я в Україні);

– затвердити Концепцію реформи системи охорони здоров'я в Україні на 10 років, після чого кожні 10 років повністю оновлювати зміст цього кодифікованого акта, приймаючи його у новій редакції.

Останньою, третьою групою стратегічних документів про реформу системи охорони здоров'я в Україні запропоновано вважати акти спеціального характеру, які стосуються окремих питань, ефективне вирішення яких матиме позитивний вплив на реформу системи охорони здоров'я в Україні.

У зв'язку зі значною кількістю стратегічних документів про реформу системи охорони здоров'я в Україні спеціального характеру слід рекомендувати для їх угруповання застосування такої ненормотворчої форми систематизації, як інкорпорація, та такий вид, як неофіційна. Саму ж систематизацію було б оптимальним покласти на Міністерство юстиції України, надавши цьому центральному органу виконавчої влади можливість вирішувати, який саме вид інкорпорації застосувати (хронологічну, алфавітну або предметну).

Висновки. Здійснюючи систематизацію, слід класифікувати стратегічні документи реформування системи охорони здоров'я в Україні залежно від змісту на: а) документи загального характеру, які позиціонують реформу системи

охорони здоров'я як складову частину подальшого розвитку суспільства та держави; б) акти спеціального характеру, які присвячено реформі системи охорони громадського або індивідуального здоров'я у цілому (наприклад, Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, Концепція розвитку громадського здоров'я); в) акти спеціального характеру, які стосуються окремих питань, ефективне вирішення яких матиме позитивний вплив на реформу системи охорони здоров'я в Україні. Для кожної групи запропоновано форму та вид систематизації, а також орган, на який доцільно покласти систематизаційну діяльність.

Список використаної літератури:

1. Гладун З.С. Державне управління в галузі охорони здоров'я. Тернопіль: Укрмедкнига, 1999. 312 с.

2. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». Одеса: Юридична література, 2014. Т. XIV. С. 228–233.

3. Самілик Л.О. Шляхи вдосконалення державного управління в сфері охорони здоров'я. Медичне право України: проблеми становлення та розвитку. Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 19–20.04.2007, м. Львів. С. 266–271.

4. План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» у 2015 р.: затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 березня 2015 р. № 213-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-p>.

5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 грудня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Сарибасва Ганна Миколаївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sarybaieva Hanna Mykolaivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Department of Administrative and Financial Law of National University "Odessa Law Academy"

annush@ukr.net