

<https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-36-16>

УДК 342.5 (342.9)

Д.І. БАШИНСЬКА

викладач кафедри державно-правових дисциплін

E-mail: d.bashynska@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4815-1804>

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна

Харків, 61022, майдан Свободи, 4

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ СЛУЖБИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

АНОТАЦІЯ. У статті досліджується особливості та передумови формування адміністративно-правового статусу Національної служби здоров'я України як центрального органу виконавчої влади. Аргументовано, що адміністративно-правовий статус Національної служби здоров'я України – це визначені нормами адміністративного законодавства, завдання та компетенція Національної служби здоров'я України щодо реалізації державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування та виконання функцій замовника медичних послуг. В статті визначено, що адміністративно-правовий статус Національної служби здоров'я України характеризується за такими критеріями, як: 1) нормативна основа діяльності; 2) структура; 3) завдання служби; 4) функції; 5) компетенція.

Основою правового регулювання діяльності Національної служби здоров'я України є Конституція України, Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. та Положення про Національну службу здоров'я України, затверджене Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101. Стверджується, що повноваження Національної служби здоров'я України є окремими повноваженнями, покладеними на дану інституцію в межах завдань і здійснення її діяльності. Також розглядаються адміністративно-господарські аспекти правосуб'єктності НСЗУ як структури, що бере на себе, крім організаційних, господарські функції єдиного замовника медичних послуг та лікарських засобів. Отже, в цьому органі зосереджені як адміністративні, так і господарські повноваження, що робить його правове становище досить специфічним.

У статті акцентовано, що Національна служба здоров'я України є органом державної виконавчої влади зі спеціальною функцією незалежної публічної інституції адміністрування, фінансування та контролю, яка об'єднана в систему та встановлює єдині стандарти функціонування усіх закладів охорони здоров'я, виступаючи як замовник медичних послуг від імені держави під час реалізації державних гарантій медичного обслуговування.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: сталий розвиток, адміністративно-правовий статус, Національна служба здоров'я України, центральний орган виконавчої влади, публічне адміністрування, медичне обслуговування

Як цитувати: Башинська Д.І., Адміністративно-правовий статус національної служби здоров'я України. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, серія «Право»*. 2023. Вип. 36. С. 141-146. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-36-16>

In cites: Bashynska D.I. (2023). Administrative and legal status of the national health service of Ukraine. *The Journal of V.N. Karazin Kharkiv National University, Series «Law»*, (36), P.141-146. <https://doi.org/10.26565/2075-1834-2023-36-16> (in Ukrainian)

Актуальність теми дослідження. Розвиток України як незалежної держави простежується через певні труднощі, які пов'язані із започаткованими змінами, котрі спрямовані на глибокі політико-правові та соціально-економічні перетворення. Втілення цих змін потребує здійснення низки важливих кроків та заходів, зокрема, перебудова апарату державного управління. Повною мірою це стосується реформування галузі охорони здоров'я та вдосконалення системи медичного обслуговування в країні. В останні роки, зокрема в рамках адміністративної реформи, що проводиться в дер-

жаві, відбулася оптимізація системи органів державного управління, перехід до нової доктрини «людиноцентризму» у відносинах між людьми та державою, оновлення форм і методів державного управління у сферах суспільного життя.

Внаслідок цього створено новий суб'єкт публічної адміністрації – Національну службу здоров'я України.

Від її ефективності залежатиме успіх медичної реформи загалом та забезпечення прав, свобод та інтересів людини й громадянина, а також їх захист.

Стан дослідження проблеми. Слід вказати, що аспекти організаційно-управлінського забезпечення діяльності в сфері охорони здоров'я були досліджені в працях М. Білінської, С. Вовк, З. Гладуна, О. Ліфінцева, В. Лугового, І. Рожкової, Л. Руснак, Є. Савельєвої, С. Стеценка, А. Степаненка та ін.

Мета статті полягає у з'ясуванні адміністративно-правового статусу Національної служби здоров'я України.

Виклад основного матеріалу. Національна служба здоров'я України стала одним із результатів здійснюваних у 2017-2018 роках процесів оптимізації системи центральних органів виконавчої влади.

В умовах сьогодення її нормативний статус регламентується Положенням про Національну службу здоров'я України, де визначається, що Національна служба здоров'я України (далі – 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. Основними завданнями Національної служби здоров'я України є: реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій); виконання функцій замовника медичних послуг, лікарських засобів та медичних виробів за програмою медичних гарантій; внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення. З огляду на вищевикладене, дана нормативна позиція наділяє її державно-владними і організаційно-розпорядчими функціями, через які Національна служба здоров'я України здійснює свою компетенцію. У цьому сенсі актуальним постає питання щодо теоретичного визначення адміністративно-правового статусу цієї служби.

Вважаємо, що насамперед, слід розпочати з огляду наукових думок щодо визначення адміністративно-правового статусу. Зокрема, В.Б. Авер'янов вважає, що адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав та обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Так само зазначає, що адміністративно-правовий статус органу публічної адміністрації наділяється трьома блоками: цільовий, що

включає завдання і функції органу; організаційно-структурний, що включає нормативне регулювання порядку створення та ліквідації організації; і компетенційний, який охоплює повноваження щодо предметів відання [1, с. 27]. Схожої думки дотримується О.М. Шевчук [2, с. 109]. В.Я. Малиновський вказує, що адміністративно-правовий статус органу державного управління складається з базових елементів, таких як завдання та цілі, компетенція, відповідальність, порядок утворення та процедури державного управління [3, с. 377].

В свою чергу, О.А. Гусар при дослідженні адміністративно-правового статусу окреслює його як сукупність адміністративно-правових аспектів суб'єкта права. Цими аспектами вчений називає компетенцію, порядок формування органу, завдання та відповідальність [4, с. 117].

Таким чином, адміністративно-правовий статус Національної служби здоров'я України – це визначені нормами адміністративного законодавства, завдання та компетенція Національної служби здоров'я України щодо реалізації державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування та виконання функцій замовника медичних послуг.

Ми погоджуємося з думками науковців щодо їх визначення адміністративно-правового статусу й вважаємо за доцільне розглядати адміністративно-правовий статус Національної служби здоров'я України за такими критеріями, як: 1) нормативна основа діяльності; 2) структура; 3) завдання служби; 4) функції; 5) компетенція.

Так, основою правового регулювання діяльності Національної служби здоров'я України є Конституція України, Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. та Положення про Національну службу здоров'я України, затверджене Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101.

Наступним критерієм є структура, яка визначається п.п. 10, 12 Положення про Національну службу здоров'я України, в якому вказується, що НСЗУ очолює Голова, який призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Голова НСЗУ має заступників, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України на підставі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу [5].

Для підготовки рекомендацій щодо виконання завдань у НСЗУ може утворюватись колегія як консультативно-дорадчий орган.

Одним з головних критеріїв визначення адміністративно-правового статусу Національної служби здоров'я України є завдання. Зокрема, основними завданнями Національної служби здоров'я України є: реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій); виконання функцій замовника медичних послуг, лікарських засобів та медичних виробів за програмою медичних гарантій; внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення.

Стосовно функцій Національної служби здоров'я України зазначаємо, що вони прямо не визначені Положенням, проте вони регламентовані у Законі України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [6]. Національна служба здоров'я виконує функції єдиного національного замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій.

НСЗУ не володіє закладами охорони здоров'я та не управляє ними (принцип розмежування функцій замовника та надавача медичних послуг). Згідно з Законом, її основними функціями є:

- реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій;
- проведення моніторингу, аналізу і прогнозування потреб населення України у медичних послугах та лікарських засобах;
- виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій;
- розроблення проекту програми медичних гарантій, внесення пропозицій щодо тарифів;
- укладення, зміна та припинення договорів про медичне обслуговування населення та договорів про реімбурсацію;
- перевірка дотримання надавачами медичних послуг вимог, встановлених порядком використання коштів програми медичних гарантій і договорами про медичне обслуговування населення;
- забезпечення функціонування eHealth — електронної системи охорони здоров'я [6].

Щодо останнього критерію слід сказати, що концепти «повноваження» та «компетенція» Національної служби здоров'я України й критерій їх розмежування, то як вважає О. Лазор, термін «компетенція» - це сукупність офіційно встановлених прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, які визначають здатність цього органу чи посадової особи приймати обов'язкові для виконання рішення, організувати і контролювати їх виконання, використовувати у необхідних випадках заходи відповідальності [7, с. 90]. В.Б. Авер'янов надає визначення компетенції у якості сукупності встановлених законодавством повноважень, прав і обов'язків державного органу, установи чи посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організаційного впливу. на ті сфери суспільного життя, які потребують певного державного втручання [8, с. 119]. За твердженням Ю.П. Битяка, компетенція органу державної влади є повноваженнями органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або передбачена правовим актом сукупність питань, які цей орган може вирішувати, сукупність функцій та повноваження органу з усіх встановлених предметів відання, створених для цього [9, с. 76].

Таким чином, використовуючи визначення понять «повноваження» та «компетенція» стосовно Національної служби здоров'я України, зазначимо, що категорія повноважень є складовою компетенції, яка також включає предмети відання даної інституції та межі її діяльності.

Національна служба здоров'я України з метою організації своєї діяльності:

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті Національної служби здоров'я України, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління;
- забезпечує організацію внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;
- забезпечує ефективне і цільове використання бюджетних коштів;
- організовує планово-фінансову роботу в апараті Національної служби здоров'я України, здійснює контроль за використанням фінансових і матеріальних ресурсів, забезпечує організацію та вдосконалення бухгалтерського обліку в установленому законодавством порядку;

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики щодо державної таємниці, її збереження в апараті Національної служби здоров'я України;

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, захист інформації з обмеженим доступом, а також технічний захист інформації, здійснення контролю за її збереженням в апараті Національної служби здоров'я України;

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань з мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, виконання завдань у сфері цивільного захисту, охорони праці, пожежної та техногенної безпеки, здійснення заходів щодо захисту населення і територій під час надзвичайних ситуацій, контроль за їх виконанням в апараті Національної служби здоров'я України;

- забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, здійснення громадського контролю за діяльністю Національної служби здоров'я України, врахування громадської думки під час реалізації державної політики у сфері, що належить до компетенції Національної служби здоров'я України;

- здійснює в установленому порядку добір кадрів до апарату Національної служби здоров'я України та на керівні посади в її територіальні органи, на підприємства, в установи та організації, що належать до сфери її управління, організовує роботу з підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації працівників Національної служби здоров'я України та її територіальних органів;

- одержує від закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності та фізичних осіб - підприємців, що провадять господарську діяльність з медичної практики, які уклали договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій або звертаються до Національної служби здоров'я України з метою укладення такого договору, документи та інформацію з питань, що належать до компетенції Національної служби здоров'я України;

- організовує ведення діловодства та архівне зберігання документів відповідно до встановлених правил;

- координує та контролює діяльність територіальних органів Національної служби здоров'я України [10].

Таким чином, Національна служба здоров'я України в ході своєї діяльності визначає, кому мають йти прямі виплати, яким лікарям і приватним кабінетам за конкретні медичні випадки, які трапилися з конкретними людьми за рахунок державного замовлення. Можна відмітити, що вся інформація про кожного громадянина, який звернувся за медичною допомогою, проходить через цей орган і відповідно обліковуються всі фінансові кошти, які виділяються на лікування даного громадянина.

Був час, коли поява нової служби у сфері охорони здоров'я не була випадковістю, оскільки, як впливає із зазначених вище повноважень Національної служби здоров'я України та покладених на неї завдань, основний напрям її роботи полягає в адміністративно-договірному регулюванні системи охорони здоров'я шляхом конкурентного фінансування тих постачальників послуг, які мають попит на ринку зазначеної сфери.

Також варто додати, що Національна служба здоров'я України має декілька рівнів регулювання адміністративно-правового статусу.

Так, по суті, це центральний орган виконавчої влади, створений у формі служби, тобто в основі його створення та діяльності лежать не господарські (подібно до агентства) чи контрольні (інспекційні) повноваження, а власне організаційні.

По-друге, цей орган орієнтований на забезпечення оптимального використання бюджетних коштів, передбачених на організацію медичного обслуговування, тобто визначальними для цього є фінансові компетенції. Фінансові повноваження доповнюються програмними повноваженнями, тобто передбачають досягнення цілей державної політики у сфері охорони здоров'я через реалізацію програми медичних гарантій. І третім рівнем адміністративно-правового статусу є забезпечення зворотного зв'язку між державною політикою та суспільством внаслідок формування пропозицій щодо забезпечення державної політики. Таким чином, зазначені повноваження доречно назвати політичними.

Отже, Національна служба здоров'я України є органом центральної виконавчої влади, який наділений повноваженнями фінансового характеру, програмно-організаційними та політичними повноваженнями [11, с. 29].

Висновки. Таким чином, проведене дослідження свідчить про те, що в Україні здійснюється комплексна адміністративна реформа, основною метою якої є поступове створення системи державного управління, що забезпечує розвиток України як правової держави з високим рівнем життя, соціальною стабільністю, культурою та демократією. Вітчизняна сфера охорони здоров'я давно перебуває в процесі реформування. Єдиний медичний простір має стати моделлю національної системи охорони здоров'я для громадян України. І тому Національна служба здоров'я України зай-

має ключове місце поміж системоутворюючих учасників у медичному просторі, що об'єднує повноваження різного характеру. Це пояснюється тим, що Національна служба здоров'я України є органом державної виконавчої влади зі спеціальною функцією незалежної публічної інституції адміністрування, фінансування та контролю, яка об'єднана в систему та встановлює єдині стандарти функціонування усіх закладів охорони здоров'я, виступаючи як замовник медичних послуг від імені держави під час реалізації державних гарантій медичного обслуговування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ: Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
2. Шевчук О.М. Правовий статус Державної служби України з контролю за наркотиками. Проблеми законності. 2013. Вип. 123. С. 106–115
3. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. від. «Вежа» Волин. держ. ун-ту, 2000. 558 с.
4. Гусар О.А. Адміністративно-правовий статус персоналу державного управління. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 116–123
5. Положення про Національну службу здоров'я України, затверджене Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-п#Text>
6. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>
7. Лазор О. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: навчальний посібник. Київ: Дакор. 2006. 352 с.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт. 2003. 384 с.
9. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
10. Про внесення змін до Положення про Національну службу здоров'я України. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. № 753. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/753-2019-%D0%BF#Text>
11. Коваль А.М., Кузнецова М.Ю., Піддубний О.Ю., Пушкар М.В. Адміністративно-правовий статус Національної служби здоров'я України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2023. № 6 (64). С. 25–30. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2023-6-8978>

Стаття надійшла до редакції 07.10.2023

Стаття рекомендована до друку 18.11.2023

D. I. BASHYNSKA

Lecturer of the Department of State and Legal Disciplines

E-mail: d.bashynska@karazin.ua

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4815-1804>

V.N. Karazin Kharkiv National University

Kharkiv, 61022, Svobody square, 4

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL HEALTH SERVICE OF UKRAINE

ANNOTATION. The article examines the peculiarities and prerequisites of the formation of the administrative and legal status of the National Health Service of Ukraine as a central body of executive power. It is argued that the administrative-legal status of the National Health Service of Ukraine is determined by the norms of administrative legislation, the tasks and competence of the National Health Service of Ukraine regarding the implementation of state policy in the field of state financial guarantees of medical care and performance of the functions of the customer of medical services. The article defines that the administrative and legal status of the National Health Service of Ukraine is characterized by such criteria as: 1) normative basis of activity; 2) structure; 3) tasks of the service; 4) functions; 5) competence.

The basis of legal regulation of the activity of the National Health Service of Ukraine is the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine "On State Financial Guarantees of Medical Services of the Population" dated 19.10.2017

and the Regulation on the National Health Service of Ukraine, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 27 December 2017 No. 1101. It is claimed that the powers of the National Health Service of Ukraine are separate powers entrusted to this institution within the scope of its tasks and activities. The administrative and economic aspects of the legal personality of the National Health Service as a structure that assumes, in addition to the organizational, economic functions of a single customer of medical services and medicines, are also considered. Therefore, both administrative and economic powers are concentrated in this body, which makes its legal position quite specific.

The article emphasizes that the National Health Service of Ukraine is a body of state executive power with a special function of an independent public institution of administration, financing and control, which is integrated into a system and establishes uniform standards for the functioning of all health care institutions, acting as a customer of medical services on behalf of the state during the implementation of state guarantees of medical care.

KEY WORDS: *sustainability, administrative and legal status, National Health Service of Ukraine, central body of executive power, public administration, medical care.*

REFERENCES

1. Averyanov V.B. Executive power and administrative law. Kyiv: In-Yure Publishing House, 2002. 668 p. (in Ukrainian).
2. Shevchuk O.M. Legal status of the State Drug Control Service of Ukraine. Problems of legality. 2013. Issue 123. P. 106–115. (in Ukrainian).
3. Malinovsky V.Ya. Public administration: study guide. Lutsk: Ed.-ed. from. "Tower" Volyn. state University, 2000. 558 p. (in Ukrainian).
4. Husar O.A. Administrative and legal status of state administration personnel. *Administrative law and process*. 2013. No. 2 (4). P. 116-123 (in Ukrainian).
5. Regulation on the National Health Service of Ukraine, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 27, 2017 No. 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-п#Text> (in Ukrainian).
6. Law of Ukraine "On State Financial Guarantees of Medical Services of the Population" dated October 19, 2017 No. 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text> (in Ukrainian).
7. Lazor O. Local administration: concepts, terms, definitions: educational manual. Kyiv: Dakor. 2006. 352 p. (in Ukrainian).
8. State administration: problems of administrative and legal theory and practice / by general ed. V.B. Averyanova. Kyiv: Fact. 2003. 384 p. (in Ukrainian).
9. Administrative law: textbook / in general. ed. Yu.P. Bytyak, V.M. Harashchuk, V.V. Zui. Kharkiv: Pravo, 2010. 624 p. (in Ukrainian).
10. On making changes to the Regulation on the National Health Service of Ukraine. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 21, 2019 No. 753. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/753-2019-%D0%BF#Text> (in Ukrainian).
11. Koval A.M., Kuznetsova M.Yu., Piddubny O.Yu., Pushkar M.V. Administrative and legal status of the National Health Service of Ukraine. *International scientific journal "Internauka". Series: "Legal Sciences"*. 2023. No. 6 (64). P. 25–30. DOI: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2023-6-8978> (in Ukrainian).

The article was received by the editors 07.10.2023

The article is recommended for printing 18.11.2023