УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32782/1813-338X-2023.1.60

М. Б. Джумутія
здобувач кафедри конституційного та адміністративного права,
Запорізький національний університет

НАЦІОНАЛЬНА СЛУЖБА ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ ЯК СПЕЦІАЛЬНИЙ СУБ'ЄКТ СИСТЕМИ ФАРМАЦЕВТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено теоретичному та нормативному аналізу основ діяльності спеціального центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення України – Національної служби здоров'я України, визначення повноважень даного органу в межах існування та функціонування системи фармацевтичного забезпечення та системи охорони здоров'я, а також окремі проблемні аспекти практичного спрямування функціонування. Визначено нормативні передумови функціонування НСЗУ, стандарти діяльності, основні завдання та функції з огляду на соціальну спрямованість діяльності та існування держави, а також її зацікавленість у підтриманні високого рівня здоров'я населення.

Проаналізовано історичні та концептуальні передумови формування НСЗУ з метою реалізацій реформи фінансування системи охорони здоров'я, яка передбачає створення та запровадження нової моделі прозорого та чіткого фінансування, гарантованих державою обсягів безоплатної медичної допомоги, гарантує фінансовий захист громадян у випадку хвороби, створення стимулів до поліпшення якості надання медичної допомоги населенню державними і комунальними закладами охорони здоров'я та мінімізує фінансові ризики.

З'ясовано, що одночасно з тим, що створення НСЗУ є яскравим прикладом позитивних та ефективних реформ у системі фінансування сфери охорони здоров'я, який враховує інтереси громадян та можливі кроки держави у поточному періоді розвитку суспільства, з урахуванням особливостей історичного минулого економічної політики та функціонування органів державної влади і суб'єктів господарювання, на сьогодні існує низка проблем практичного характеру діяльності даного органу, до яких слід віднести дискусійність оновленого статусу комунальних закладів охорони здоров'я, проблемні аспекти реалізації лікарських засобів через аптечну мережу, забезпечення лікарськими засобами і аптеками сільської місцевості та відсутність альтернативи вибору лікарських засобів однієї групи, які фінансуються за рахунок державної програми.

Ключові слова: *охорона здоров'я, фармацевтичне забезпечення, соціальна функція держави, лікарські засоби, державні гарантії у сфері охорони здоров'я, Національна служба здоров'я України.*

Вступ. Реалізація фармацевтичного забезпечення є обсягом відповідальності значного кола публічних суб'єктів в межах системи суспільних відносин в Україні. Розвиток системи охорони здоров'я, формування нових підходів до надання медичних послуг, соціальна спрямованість і сенс існування держави як громадського інституту, відхід від попередніх традицій та механізмів співпраці публічно-приватних інституцій для досягнення соціальних благ сприяли появі нових форм взаємодії між суб'єктами влади, суб'єктами господарювання та громадянами. Одним із спеціальних суб'єктів в системі адміністративно-правового забезпечення фармації в Україні є Національна служба охорони здоров'я України, правову природу та правовий статус діяльності якої пропонується розглянути у статті з огляду на сучасні підходи у функціонуванні держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як і інші дослідження правового статусу публічних суб'єктів, предметом у даній праці виступають теоретичні та практичні аспекти реалізації організаційно-правових форм діяльності Національної служби здоров'я України (далі – НСЗУ), визначення її повноважень в межах існування та функціонування системи фармацевтичного забезпечення та системи охорони здоров'я, а

© Джумутія М. Б., 2023

також окремі проблемні аспекти практичного спрямування функціонування НСЗУ. Відтак, предмет дослідження є дещо специфічним та відображає особливості правового статусу такого особливого суб'єкта владних повноважень, а також відображає специфіку правового та економічного зв'язку даного суб'єкта з іншими учасниками відносин фармацевтичного забезпечення. Дотичні проблемні питання було висвітлено у працях таких вітчизняних учених, як Д. Волох, Б. Громовик, Л. Дешко, Д. Дмітриєвський, Д. Задихайло, А. Котвіцька, Т. Кравцова, Л. Кущ, Р. Майданик, В. Пашков, А. Полтавцева, Г. Смірнова, В. Толочко, І. Шишкіна та ін.

Не зважаючи на наявний масив наукових доробок та висновків, роботи, що присвячені дослідженню окресленого у даній праці предмета, не є поширеними в межах сучасної системи адміністративно-правових досліджень.

Мета статті. Метою статті є дослідження особливостей правового статусу НСЗУ, специфіки правового та економічного зв'язку даного суб'єкта з іншими учасниками відносин фармацевтичного забезпечення та окреслення практичних проблем функціонування даного суб'єкта.

Наукова новизна публікації полягає у теоретичному та нормативному аналізі повноважень та правового статусу НСЗУ як спеціального суб'єкта владних повноважень з урахування специфіки економічного та правового зв'язку з іншими учасниками фармацевтичних відносин, а також висвітлення окремих проблемних практичних аспектів діяльності даного суб'єкта.

Методи наукового пізнання. Методологічним підґрунтям даної роботи виступає комплекс методів наукового пізнання, основним серед яких є системний метод. Разом з тим булло використано такі загальнонаукові методи як аналізу та синтезу, метод аналогії, метод узагальнення, метод порівняння та спеціальноюридичні, серед яких слід виділити системно-структурний метод, та метод формальної визначеності.

Виклад основного матеріалу. Фармацевтичне забезпечення є сферою, яка безпосередньо знаходиться у колі інтересів держави, оскільки впливає на стан соціального добробуту, здоров'я населення, а отже на розвиток та потенціал всього суспільства. Соціальна функція держави безпосередньо визначена у положеннях Основного закону, про що свідчить норма статті 3, де зазначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Ключовим поняттям у межах запропонованого напрямку дослідження є здоров'я людини, про що також свідчить зміст положення статті 49 Конституції України, яке передбачає, що «Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, а держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування» [1]. Таким чином, не використовуючи поняття «фармацевтичне забезпечення», норми Конституції України на одному рівні із здоров'ям людини підкреслюють важливість і значимість сфери охорони здоров'я, успіх у забезпеченні якої може бути досягнений шляхом комплексного дотримання соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних умов та програм. Варто також зазначити, що даний перелік не є вичерпним, а лише узагальнено відображає зміст і спрямованість держави у даній сфері.

Ще одним важливим актом у системі нормативно-правового забезпечення охорони здоров'я як сфери, що є загальною по відношенню до фармацевтичного забезпечення, є положення статей Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» № 2801-XII від 19 листопада 1992 року. Зокрема, статтею 4 даного закону визначено основні принципи охорони здоров'я, до яких належать наступні: визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України; дотримання прав і свобод людини і громадянина в сфері охорони здоров'я та забезпечення пов'язаних з ними державних гарантій; рівноправність громадян, демократизм і загальнодоступність медичної і реабілітаційної допомоги та інших послуг в сфері охорони здоров'я; відповідність завданням і рівню соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, наукова обґрунтованість, матеріально-технічна і фінансова забезпеченість; багатоукладність економіки охорони здоров'я і багатоканальність її фінансування, поєднання державних гарантій з демонополізацією та заохоченням підприємництва і конкуренції [2]

Досягнення відповідного оптимального, ефективного рівня та результатів неможливе

без системи функціонуючих суб'єктів публічної влади, завдання яких найповніше розкриваються через притаманні ознаки. Наприклад, Р. С. Мельник використовує також термін «критерії» та зазначає, що до ознак (критеріїв) суб'єктів публічної влади належать: 1) можливість впливати на поведінку людей, ухвалюючи відповідне рішення, вчиняючи діяльність або досягати прогнозованого стану суспільних відносин, що означає вольове рішення представника публічної влади поширюється на людей, проявляється у розпорядженні об'єктами матеріального світу; 2) авторитетність, визнана суспільством, громадянами України, або значною частиною цього населення; 3) монополізм на ухвалення рішень, вчинення дій, допущення бездіяльності у певних правовідносинах; 4) суб'єкти публічної влади забезпечуються необхідними ресурсами – фінансовими, матеріальними, кадровим потенціалом (люди, наймані публічною владою на посади, проходять фаховий відбір, підготовку і перепідготовку); 5) офіційність (так, наприклад, парламент, Уряд, судова влада визнані Конституцією України, передбачені законами, діють на підставі законів, мають спеціальні зовнішні ознаки…); 6) автономність, окремішність, тобто суб'єкти публічної влади організаційно і функціонально один від одного відокремлені і не залежать від об'єктів влади; 7) нормативне регулювання суспільних відносин, яке полягає у можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки; 8) примусовий характер, - публічність влади забезпечується обов'язковістю рішень, юридична сила яких поширюється назовні на учасників суспільних відносин. Автор також зазначає, що публічна влада - це здатність розгалуженої системи державних і недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії або бездіяльність фізичних і юридичних осіб та/або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, маючи на меті досягнення суспільно значущих цілей [3, с. 19-20]. На наш погляд, перелічення даних ознак є важливим з точки зору розуміння та правового обсягу правового статусу будь-якого суб'єкта владних повноважень, в тому числі і НСЗУ.

У 2017 році постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1011 було затверджено Положення про Національну службу здоров'я України, яка стала центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я та який реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [4]. Відповідно до п. 4 вищезазначеного положення, основними завданнями служби є: 1) реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій); 2) виконання функцій замовника медичних послуг, лікарських засобів та медичних виробів за програмою медичних гарантій; 3) внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [4]. Також положенням передбачено більше п'ятдесяти повноважень НСЗУ, що вказує на широкий діапазон діяльності даного органу та покладені широкі можливості впливу на життя громадян.

Окремо слід зазначити повноваження, які безпосередньо стосуються сфери фармацевтичного забезпечення. Так, НСЗУ: проводить аналіз і прогнозування потреб населення України у медичних послугах та лікарських засобах з метою розроблення проекту програми медичних гарантій, здійснення стратегічних закупівель медичних послуг та реімбурсації лікарських засобів та медичних виробів за програмою медичних гарантій; розробляє проект програми медичних гарантій та проекти специфікацій і умов закупівлі медичних послуг за програмою медичних гарантій, вносить пропозиції щодо тарифів і коригувальних коефіцієнтів; укладає, змінює та припиняє договори про медичне обслуговування населення та договори про реімбурсацію; здійснює заходи, що забезпечують цільове та ефективне використання коштів за програмою медичних гарантій; забезпечує функціонування електронної системи охорони здоров'я (далі - система), визначає напрями її розвитку, проводить верифікацію даних у системі, затверджує технічні вимоги до електронних медичних інформаційних систем; забезпечує ведення реєстрів, що входять до складу електронної системи охорони здоров'я, інших державних електронних баз та реєстрів, інших інформаційних систем у сфері, що належить до її компетенції; здійснює оплату згідно з тарифом за надані пацієнтам медичні послуги (включаючи медичні вироби) та лікарські засоби за договорами про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій; здійснює відшкодування вартості лікарських засобів та медичних виробів за договорами про

реімбурсацію за програмою медичних гарантій [4] та деякі інші.

Крім того, діяльність органу регулюється положеннями Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» № 2168-VIII від 19 жовтня 2017 року, де НСЗУ ідентифікується як Уповноважений орган, як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [5]. Також стаття 6 даного закону містить перелік прав та обов'язків пацієнтів у сфері державних фінансових гарантій, до яких відносяться, крім іншого: безоплатне отримання інформації від Уповноваженого органу або надавачів медичних послуг про програму медичних гарантій та надавачів медичних послуг за цією програмою, які можуть надати необхідну пацієнту медичну послугу; отримання від Уповноваженого органу інформації про осіб, які подавали запити щодо надання інформації, що міститься в електронній системі охорони здоров'я, про такого пацієнта; оскарження рішень, дій чи бездіяльності надавачів медичних послуг або Уповноваженого органу та його територіальних органів в установленому законом порядку; звернення до Ради громадського контролю щодо дій чи бездіяльності Уповноваженого органу [5].

Статтею 7 визначений перелік основних функцій НСЗУ, до яких віднесено, крім тих, що вже передбачені самим положенням про службу: укладення, зміна та припинення договорів про медичне обслуговування населення та договорів про реімбурсацію; здійснення заходів, що забезпечують цільове та ефективне використання коштів за програмою медичних гарантій, у тому числі заходів з перевірки дотримання надавачами медичних послуг умов договорів про медичне обслуговування населення та про реімбурсацію, шляхом здійснення моніторингу у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України; забезпечення функціонування електронної системи охорони здоров'я у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [5].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 821-р було затверджено План заходів з реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України на період до 2020 року, одним з пунктів якого передбачено забезпечення розбудови Національної служби здоров'я України як єдиного національного замовника послуг з медичного обслуговування населення (медичних послуг) та її територіальних органів [6].

У своїй діяльності НСЗУ крім перелічених актів керується також низкою внутрішніх наказів (наприклад, Наказ Національної служби здоров'я України «Про визначення належності медичних записів про надані послуги до пакетів медичних послуг»), наказів Міністерства охорони здоров'я України (наприклад, Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.12.2019 № 2559 «Про затвердження Методики розрахунку тарифів»; Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.02.2020 № 586 «Про затвердження Порядку направлення пацієнтів до закладів охорони здоров'я та фізичних осіб - підприємців, які в установленому законом порядку одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та надають медичну допомогу відповідного виду»; Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.02.2020 № 587 «Деякі питання ведення Реєстру медичних записів, записів про направлення та рецептів в електронній системі охорони здоров'я»; Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18.09.2020 № 2136 «Деякі питання ведення Реєстру медичних висновків в електронній системі охорони здоров'я»), постанов Кабінету Міністрів України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 271 «Деякі питання Ради громадського контролю при Національній службі здоров'я»; Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1430 «Деякі питання реалізації пілотного проекту щодо долучення клінічної лікарні «Феофанія» Державного управління справами до надання медичної допомоги за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення»).

Одним найголовніших актів у концептуальній ідеї створення НСЗУ було схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 1013-р. Даним нормативно-правовим актом визначено, що метою реформи фінансування системи охорони здоров'я є створення та запровадження нової моделі фінансування, яка передбачає чіткі та прозорі гарантії держави щодо обсягу безоплатної медичної допомоги, кращий фінансовий захист громадян у випадку хвороби, ефективний та справедливий розподіл публічних коштів та скорочення неформальних платежів, створення стимулів до поліпшення якості надання медичної допомоги населенню

державними і комунальними закладами охорони здоров'я, а нова модель фінансування має базуватися на таких принципах: фінансовий захист; універсальність покриття та справедливість доступу до медичної допомоги; прозорість і підзвітність; ефективність; вільний вибір; конкуренція постачальників; передбачуваність обсягу коштів на медичні послуги у державному бюджеті; субсидіарність [7].

З цією метою Кабінетом Міністрів України пропонується утворення окремого центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовуватиметься і координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я [7]. Уряд обґрунтовує, що створення такого органу як окремого «необхідне для забезпечення такого рівня відокремленості зазначеного органу від процесу формування політики, який дозволив би йому жорстко дотримуватися технічних критеріїв розподілу акумульованих у державному бюджеті призначених для фінансування охорони здоров'я коштів і не залежати при цьому від поточних політичних вподобань центральних та місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування» [7], а «модель фінансування системи охорони здоров'я єдиним національним замовником медичних послуг, що є розпорядником бюджетних коштів, зібраних через механізм загального оподаткування, дозволяє уникнути фіскальних та соціальних ризиків, пов'язаних із запровадженням нового страхового внеску на загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування та значним розміром неформального сектору економіки та зайнятості, що має місце в Україні» [7].

На наш погляд, створення НСЗУ є яскравим прикладом позитивних та ефективних реформ у системі фінансування сфери охорони здоров'я, який враховує інтереси громадян та можливі кроки держави у поточному періоді розвитку суспільства, враховуючи історичне минуле економічної політики та функціонування органів державної влади і суб'єктів господарювання.

Проте, слід визнати і деякі негативні аспекти, пов'язані із функціонуванням даного органу. Так, фактично реформа передбачала зміну статусу лікувальних закладів з комунальних закладів на комунальні некомерційні підприємства, що суперечило змісту діяльності останнього, оскільки ознака некомерційності не передбачає отримання прибутку, проте такі «заклади» (у минулому) фактично стає суб'єктом, що надає послуги, продаючи їх, та отримуючи компенсацію від держави через механізм реформи. Іншою проблемою практичного характеру залишається механізм реалізації лікарських засобів через аптечну мережу, що особливо гостро постає в умовах реалізації рецептурних препаратів, коли лише обмежена кількість аптек забезпечені даними лікарськими засобами. Також слід відзначити фактичну відсутність альтернативи вибору лікарських засобів однієї групи, які фінансуються за рахунок державної програми, при лікуванні окремих хвороб, що може негативно впливати на коректність процесу лікування в кожному конкретному випадку. Останнє, зокрема, пов'язане із визначеними державою тарифів на пакети надання медичної допомоги та капітаційних ставок, які затверджуються Урядом.

Висновки. Таким чином, НСЗУ є особливим суб'єктом у системі адміністративно-правового забезпечення фармації в Україні за суб'єктним критерієм. Основний функціонал даного органу полягає у реалізації нових підходів у організації фармацевтичного забезпечення в умовах реформаційних змін, які було започатковано з 2016 року. Створення НСЗУ як окремого суб'єкта публічної влади, який не входить до структури Міністерства охорони здоров'я України позитивно відображається на утвердженні соціальної спрямованості держави та реалізації завдань, які постають перед сферою охорони здоров'я та сферою фармацевтичного забезпечення. Разом з тим, держава повинна вчасно реагувати на ефективність та результативність впровадження нововведень для якісної та такої, що надається у повному обсязі, медичної допомоги, а тому в майбутньому необхідним є вирішення низки питань організаційного та нормативного характеру, які пов'язані з діяльністю НСЗУ.

Список використаної літератури:

1. Конституція України зі змінами : Закон України від 28.06.1996 №254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. №30. Ст. 141.
2. Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» № 2801–XII від 19 листопада 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text
3. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : Навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 304 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1101 «Про утворення Національної служби здоров'я України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-п#Text

5. Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» № 2168-VIII від 19 жовтня 2017 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 821-р «Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України на період до 2020 року». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2017-р#Text
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 1013-р «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-р#Text

Dzhumutiia M. B. The national health service of Ukraine as a special subject of the pharmaceutical supply system in Ukraine

The article is devoted to a theoretical and normative analysis of the foundations of a special central executive body that implements state policy in the field of state financial guarantees of medical care for the population of Ukraine - the National Health Service of Ukraine, determination of the powers of this body within the limits of the existence and functioning of the pharmaceutical supply system and the health care system, as well as certain problematic aspects of the practical direction of functioning. The normative prerequisites for the functioning of the National Health Service, the standards of activity, the main tasks and functions are defined in view of the social orientation and existence of the state, as well as its interest in maintaining a high level of population health.

The historical and conceptual prerequisites for the formation of the NHSU were analyzed with the aim of implementing the health care system financing reform, which provides for the creation and introduction of a new model of transparent and clear financing, the amount of free medical care which guaranteed by the state, guarantees financial protection of citizens in case of illness, creation of incentives for improvement the quality of providing medical care to the population by state and communal health care institutions and minimizes financial risks.

It was found that at the same time as the creation of the NHSU is a vivid example of positive and effective reforms in the health care financing system, which takes into account the interests of citizens and steps of the state in the current period of social development, taking into account the peculiarities of the historical past of economic policy and the functioning of state authorities and economic entities, today there are a number of problems of the practical nature of the activity of this body, which include the debatable nature of the updated status of communal health care facilities, problematic aspects of the sale of medicines through the pharmacy network, the provision of medicines and pharmacies in rural areas, and the lack of an alternative to choosing medicines of the same group that are financed at the expense of the state program.

Key words: *health care, pharmaceutical provision, social function of the state, state guarantees of health care, medicines, The National Health Service of Ukraine.*