

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35:342.25

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2024.4.22>

О. А. Кавилін

кандидат політичних наук,
доцент кафедри публічного управління та земельного кадастру
Класичного приватного університету

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ СІЛЬСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ, МІСЬКИХ РАД У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ТА РЕАБІЛІТАЦІЇ

У статті досліджено систему органів місцевого самоврядування в Україні. Зауважено, що основною метою системи охорони здоров'я в Україні є збереження здоров'я нації, запобігання захворюванням і надання кваліфікованої медичної допомоги, оскільки здоров'я населення є важливим соціальним критерієм ступеню розвитку і благополуччя суспільства. Його охорона – одне з пріоритетних завдань держави. Здоров'я громадян значною мірою впливає на процеси та результати соціального, економічного й культурного розвитку держави, а також на демографічну ситуацію та стан національної безпеки. При цьому система охорони здоров'я в Україні на сьогодні потребує значної трансформації, що, зокрема, передбачає і підвищення рівня надання громадянам якісної первинної медичної допомоги.

Проаналізовано вітчизняні нормативно-правові документи й першоджерела, дотичні до теми дослідження, щодо медичної системи в Україні та здійснення своїх повноважень органами місцевого самоврядування в цій сфері, зокрема Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про місцеві державні адміністрації»; «Основи законодавства України про охорону здоров'я». А також зміст: Наказу Міністерства охорони здоров'я від 19.03.18 р. № 503 «Про затвердження порядку вибору лікаря, який надає первинну меддопомогу, і форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну меддопомогу»; Наказу Міністерства охорони здоров'я від 01.07.2018 № 504 «Про затвердження порядку надання первинної медичної допомоги»; Проекту Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні».

Окреслено систему органів державного управління охорони здоров'я та управлінську політику органів державної влади. Визначено функції органів місцевого самоврядування щодо охорони здоров'я в Україні. Наголошено на неефективності сучасної вітчизняної медичної системи.

Зроблено висновок про те, що органи місцевого самоврядування, з одного боку, здійснюють важливу управлінську функцію у сфері охорони здоров'я та реабілітації, а з іншого – їх діяльність потребує чіткого та неупередженого контролю. Це виключило би свавілля та зловживання службових осіб місцевого самоврядування та підвищило б ефективність надання місцевому населенню послуг у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: *міське самоврядування, органи місцевого самоврядування, децентралізація, виконавчі органи, сільська, селищна, міська рада, сільський, селищний, міський голова, сфера охорони здоров'я, реабілітація, законодавство у сфері охорони здоров'я.*

Вступ. Міське самоврядування в державі є одним з показників рівня її демократії, централізації або децентралізації державної влади, змісту існуючого політичного режиму в країні, переважання демократичних чи автократичних тенденцій. Високий рівень розвитку місцево-

го самоврядування є гарантією демократичності реалізації політичного режиму та проявом демократичної політики держави. Розвиток та становлення інституту місцевого самоврядування в Україні, а також вдосконалення його нормативно-правового забезпечення – це один

з важливих напрямів реформування сучасного суспільства.

Питання щодо місцевого самоврядування в Україні регулюються, перш за все, у Розділі XI Конституції України, а також положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. та іншими нормативними актами. Відповідно до ст. 140 Конституції України «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна» [6]. Згідно ж зі ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. територіальною громадою визнаються жителі, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр [13]. У Розділі II цього Закону «Організаційно-правова основа місцевого самоврядування» визначаються, зокрема, коло повноважень сільських, селищних, міських рад та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Матеріали та методи. Питання щодо становлення і розвитку органів місцевого самоврядування в Україні є предметом наукового пошуку протягом тривалого проміжку часу. Ці проблеми привертають пильну увагу вітчизняних науковців та державних діячів, зокрема таких, як В. Авер'янов, Б. Андресюк, М. Баймуратов, О. Батанов, В. Барвіцький, І. Бойко,

В. Борденюк, В. Вакуленко, К. Ващенко, О. Вовк, Т. Гошко, І. Грицяк, М. Грушевський, О. Дарнопих, Р. Делімарський, Ю. Деля, О. Євтушенко, Б. Калиновський, Н. Камінська, Ю. Кириченко, І. Лопушинський, Т. Лушагіна, В. Пустовой, К. Ровинська, П. Сас, Г. Чапала, І. Шкляж та інші. Більшість з учених в Україні спрямовують свої дослідження на визначення оптимальних шляхів реформування місцевого самоврядування в державі. В цей же час одним із найактуальніших питань залишаються проблеми, пов'язані з порядком реалізації місцевою владою своїх повноважень, прав та обов'язків, зокрема і у сфері охорони здоров'я. В той же час головною метою соціального розвитку в кожній державі є збереження життя та здоров'я людини, що включає, зокрема і попередження розвитку хвороб та інвалідності. У системі людських цінностей життя та здоров'я мають особливе значення. Життя людини – найвища цінність. Це безцінний дар, який людина одержує при народженні. Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань (ст. 27 Конституції України) [1].

Здоров'я громадян значною мірою впливає на процеси та результати соціального, економічного й культурного розвитку держави, а також на демографічну ситуацію та стан національної безпеки. Здоров'я населення є важливим соціальним критерієм ступеню розвитку і благополуччя суспільства. Його охорона – одне з пріоритетних завдань держави. Саме тому набувають актуальності питання щодо всебічного дослідження та удосконалення законодавчого регулювання права на охорону здоров'я людини, зокрема і його законодавче забезпечення, в тому числі і у процесі реалізації своїх повноважень виконавчими органами сільських, селищних, міських рад у сфері охорони здоров'я.

Питання стосовно ролі органів державної влади та органів місцевого самоврядування в управлінні розвитком сфери охорони здоров'я висвітлювалися у роботах українських науковців: М. Білинської, С. Вовк, Н. Карамішева, В. Лехан, В. Рудого, Я. Радиша, І. Солоненка, О. Ціборовського та ін. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління сферою охорони здоров'я розкрито в наукових

дослідженнях О. Бориславської, В. Вакуленка, О. Васюк, З. Гладуна, М. Орлатого, І. Рожкової, І. Солоненка, О. Торбас, В. Шарія, Н. Янюк та ін.

Мета статті. Дослідження проблем законодавчого забезпечення сфери охорони здоров'я в Україні, а також проблем реалізації своїх повноважень виконавчими органами сільських, селищних, міських рад у сфері охорони здоров'я та реабілітації та перспективи реформування національного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 14 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» реалізація державної політики охорони здоров'я в Україні покладається на органи виконавчої влади. «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. Міністерства, 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. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють управління комунальними закладами охорони здоров'я, організацію їх матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення відповідно до закону» [9]. Тобто органи місцевого самоврядування також реалізують свою компетенцію на територіальному рівні щодо охорони здоров'я.

Відповідно до положень Закону України «Про місцеві державні адміністрації» органи місцевого самоврядування реалізують державну політику в галузі охорони здоров'я та здійснюють контроль за додержанням законодавства

з питань охорони здоров'я. Так, до відання місцевих державних адміністрацій у межах і формах, визначених Конституцією і законами України, належить вирішення питань науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та дітей (п. 6 ст. 13). Місцеві державні адміністрації здійснюють фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад (п. 4 ст. 18). Така адміністрація: реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, утвердження української національної та громадянської ідентичності (п. 1 ст. 22); може здійснювати функції засновника щодо наукових установ, закладів освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення (п. 3 ст. 22); вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку (п. 4 ст. 22); вживає заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації (п. 5 ст. 22); приймає рішення щодо необхідності вжиття роботодавцями заходів щодо профілактики та запобігання поширенню епідемій, пандемій (п. 5-1 ст. 22) [4]. Місцеві державні адміністрації мають у своїй структурі спеціальні управління та відділи з охорони здоров'я [10].

У ст. 49 Конституції України передбачено право людини на одержання безоплатної для неї медичної допомоги як у державних, так і в комунальних закладах охорони здоров'я [6]. Тобто, зміст цієї статті вказує на те, що певна частина питань щодо охорони здоров'я, зокрема, надання медичної допомоги, Конституція відносить до питань місцевого значення. Також ст. 19 Конституції України наголошує, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [6]. Це стосується і їх діяльності у сфері охорони здоров'я.

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (II Глава II Розділ) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад можуть виконувати свої повноваження у таких сферах:

- соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку (ст. 27);
- бюджету, фінансів та цін (ст. 28);
- управління комунальною власністю (ст. 29);
- житлово-комунального господарства (ст. 30);
- будівництва (ст. 31);
- освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту (ст. 32);
- регулювання земельних відносин та охорони навколишнього середовища (ст. 33);
- соціального захисту населення (ст. 34);
- зовнішньоекономічної діяльності (ст. 35);
- оборонної роботи (ст. 36);
- вирішення питань адміністративно-територіального устрою (ст. 37);
- забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (ст. 38);
- відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань України (ст. 39) [13].

Окремим нормативно-правовим актом ЗУ «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» визначено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері реабілітації, до яких належать:

- організація ефективного проведення реабілітації, сприяння формуванню оптимальної мережі реабілітаційних закладів, відділень, підрозділів, здійснення управління цими закладами, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;
- затвердження цільових програм розвитку системи реабілітації;
- сприяння роботі громадських об'єднань, у тому числі об'єднань осіб з обмеженнями повсякденного функціонування, з інвалідністю, залучення їх до співпраці та партнерства у цій сфері;
- створення умов для забезпечення осіб з обмеженнями повсякденного функціонування, реабілітаційними послугами, допоміжними засобами реабілітації, медичними виробами протягом усіх реабілітаційних періодів [15].

Згідно зі ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «Повноважен-

ня у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, молодіжної політики, фізкультури і спорту, утвердження української національної та громадянської ідентичності» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:

1) Власні (самоврядні) повноваження, зокрема:

- управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм;
- організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм.

2) Делеговані повноваження, зокрема:

- забезпечення в межах наданих повноважень доступності і безоплатності медичного обслуговування на відповідній території;
- забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі лікувальних закладів усіх форм власності, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;
- забезпечення відповідно до законодавства пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;
- внесення пропозицій до відповідних органів про ліцензування індивідуальної підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я [13].

Отже ст. 32 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері охорони здоров'я. Охорона здоров'я є пріоритетним напрямом діяльності держави та особливою сферою державного регулювання і управління. Як наголошує з цієї проблеми Рада ЄС «основним завданням країн, в умовах фінансових труднощів, є забезпечення фінансової стійкості системи охорони здоров'я, не наражаючи на небезпеку загальні цінності країн ЄС, тобто: повне охоплення населення медичним обслуговуванням, солідарність у фінансуванні, рівність доступу до медичної допомоги і висока якість медичного обслуговування» [1, с. 359]. В той же час слід зазначити, що стан вітчизняної охорони здоров'я залишається незадовільним. Це стосується і організації системи охорони здоров'я в Україні, і її фінан-

сування, і питань щодо державного контролю даної системи.

В Україні передбачено систему законодавчого забезпечення системи охорони здоров'я, і перш за все – це конституційні гарантії людини і громадянина в даній сфері. Згідно з Конституцією України: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3); кожна людина має невід'ємне право на життя (ст. 27); кожен має право на повагу до його гідності (ст. 28), зокрема ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню; жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідженням; кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49) [3].

Положеннями Цивільного кодексу України (ЦК України) забезпечуються право на: життя людини (ст. 281); усунення небезпеки, яка загрожує життю та здоров'ю (ст. 282); охорону здоров'я (ст. 283); медичну допомогу (ст. 284); інформацію про стан свого здоров'я (ст. 285); таємницю про стан здоров'я (ст. 286); особисту недоторканність (ст. 289); донорство (ст. 290); безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 293). Також забезпечуються права фізичної особи, яка перебуває на стаціонарному лікуванні у закладі охорони здоров'я (ст. 287) [20].

У Кримінальному кодексі України (КК України) також передбачено відповідальність за такі правопорушення, як: неналежне виконання професійних обов'язків, що спричинило зараження особи вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 131); розголошення відомостей про проведення медичного огляду на виявлення зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншої невиліковної інфекційної хвороби (ст. 132); зараження венеричною хворобою (ст. 133); незаконне проведення абортів або стерилізації (ст. 134); неналежне виконання обов'язків щодо охорони життя та здоров'я дітей (ст. 137); незаконна лікувальна діяльність (ст. 138); ненадання допомоги хворому медичним працівником (ст. 139); неналежне виконання професійних обов'язків медичним або фармацевтичним працівником (ст. 140); порушення прав пацієнта (ст. 141); незаконне проведення дослідів над людиною (ст. 142); порушення встановлено-

го законом порядку трансплантації анатомічних матеріалів людини (ст. 143); насильницьке донорство (ст. 144); незаконне розголошення лікарської таємниці (ст. 145); незаконне поміщення в заклад з надання психіатричної допомоги (ст. 151); незаконна видача рецепта на право придбання наркотичних засобів або психотропних речовин (ст. 319); порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст. 320); порушення встановлених правил виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, відпуску, обліку, перевезення, пересилання отруйних чи сильнодіючих речовин, що не є наркотичними або психотропними чи їх аналогами, або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів (ч. 2 ст. 321); порушення санітарних правил і норм щодо запобігання інфекційним захворюванням та масовим отруєнням (ст. 325) [8]. Кодекс України про адміністративні правопорушення також передбачає адміністративну відповідальність за адміністративні проступки в окресленій сфері [5]. Крім того, серед законів у розглядуваній сфері слід відмітити: Кримінально-виконавчий кодекс України, який у ст. 8 гарантує засудженим особам право на охорону здоров'я [8]; Кодекс законів про працю України, який регламентує робочий час працівника, його відпочинок, щорічні відпустки, оплату праці, її нормування, обов'язкові медичні огляди працівників певних категорій тощо [4]; Сімейний кодекс України, який не тільки гарантує державну охорону сім'ї, дитинства, материнства та батьківства, а й (з метою забезпечення права на охорону здоров'я людини): у ст. 22 регламентує шлюбний вік; у ст. 26 визначає осіб які не можуть перебувати у шлюбі між собою; у ст. 30 зобов'язує наречених повідомити один одного про стан свого здоров'я [18].

Основним нормативно-правовим документом, який регулює питання надання населенню медичної допомоги є «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 № 2801-XII [9]. Крім того, з метою законодавчого забезпечення розглядуваної сфери в нашій державі було прийнято наступні Закони: 1) «Про забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. № 4004-XII; 2) «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000 р. № 1645-III; 3) «Про психіатричну допомогу» від 22.02.2000 р. № 1489-III; 4) «Про боротьбу із захворюваннями на туберкульоз» від

05.07.2001 р. № 2586-III; 5) «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15.02.1995 № 62/95-ВР; 6) «Про заборону репродуктивного клонування людини» від 14.12.2004 № 2231-IV; 7) «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 № 123/96-ВР; 8) «Про імплантацію електрорадіостимуляторів» 14.09.2000 № 1950-III; 9) «Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» 12.12.1991 № 1972-XII; 10) «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19.10.17 № 2168-VIII; 11) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України відносно удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» від 06.04.17 № 2002-VIII; 12) «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» від 17.05.2018 № 2427-VIII; 13) «Про безпеку та якість донорської крові та компонентів крові» від 30.09.2020 № 931-IX; 14) «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» від 03.12.2020 № 1053-IX; 15) «Про систему громадського здоров'я» від 06.09.2022 № 2573-IX.

Також, на даний час, подано до розгляду проект Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні» [17].

Крім того вітчизняна система охорони здоров'я регулюється наступними нормативними документами: Наказом Міністерства охорони здоров'я від 19.03.18 р. № 504 «Про затвердження Порядку надання первинної меддопомоги»; Постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.16 р. № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби»; Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.18 р. № 283 «Про затвердження Порядку використання засобів, передбачених в державному бюджеті для надання первинної меддопомоги населенню»; Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.18 р. № 391 «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення»; Постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.18 р. № 410 «Деякі питань відносно договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій»; Постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.18 р.

№ 411 «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я»; Наказом Міністерства охорони здоров'я від 26.01.18 р. № 148 «Про затвердження Примірного табеля матеріально-технічного оснащення закладів охорони здоров'я і фізичних осіб-підприємців, які надають первинну меддопомогу»; Наказом Міністерства охорони здоров'я від 19.03.18 р. № 503 «Про затвердження порядку вибору лікаря, який надає первинну меддопомогу, і форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну меддопомогу»; Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 283 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання первинної медичної допомоги населенню»; Наказом Міністерства охорони здоров'я від 01.07.2018 № 504 «Про затвердження порядку надання первинної медичної допомоги»; Постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2018 «Деякі питання щодо договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій»; Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 «Про утворення Національної служби здоров'я України» та деякими іншими.

Серед міжгалузевих нормативно-правових актів, що регулюють сферу охорони здоров'я, можна виділити: Закони України «Про захист прав споживачів», «Про адміністративну процедуру», «Про захист персональних даних» тощо.

При цьому, відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я законодавство України про охорону здоров'я базується на Конституції України і складається з цих Основ та інших прийнятих відповідно до них актів законодавства, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я (ст. 1), але, якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України про охорону здоров'я, то застосовуються правила міжнародного договору (ст. 2) [9].

Можна, наприклад, вказати такі міжнародні угоди, які спрямовані на забезпечення прав людини, і, зокрема, права на охорону здоров'я: 1) Міжнародна хартія прав людини, яка складається з п'яти документів: Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), Факультативний протокол до

Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1966 р.), Другий факультативний протокол про скасування смертної кари; 2) Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950 р.); 3) Конвенція про права дитини (1989 р.); 4) Європейська соціальна хартія (1961 р.); 5) Європейський кодекс соціального забезпечення (1964 р.); 6) Декларація про розвиток прав пацієнтів в Європі (1994 р.); 7) Конвенція про права людини і біомедицину (1997 р.) [14, с. 11].

Останні кілька років система охорони здоров'я в Україні знаходиться у стадії реформування. Так, наприклад, 30 березня 2018 р. було створено Національною службою здоров'я України. Це «центральний орган виконавчої влади, який: оперує засобами держбюджету через програму медичних гарантій; координується через Міністра охорони здоров'я; керує Програмою медичних гарантій (державним гарантованим пакетом), формує її і розробляє тарифи і коефіцієнти, що коригують, на основі стратегічних напрямів і пріоритетних послуг, визначених Міністерством охорони здоров'я; укладає договори з надавачами медичних послуг будь-якої форми власності (державними, комунальними і приватними)» [21, с. 118]. Також у 2018 році почала діяти нова модель фінансування первинної медичної допомоги, а саме – заклади охорони здоров'я, що підписали договір з Національною службою здоров'я України, отримують від неї оплату за надання медичних послуг населенню сімейними лікарями, терапевтами та педіатрами. Однак не можна сказати що такі реформи покращили якість забезпечення здоров'я населення або спростили порядок отримання медичних послуг.

Особливістю вітчизняної системи охорони здоров'я є те, що деякі нормативні документи в цій сфері можуть ухвалюватись і органами місцевої державної влади та/або місцевого самоврядування [16, с. 82]. Крім того, як відмічає І. С. Демченко, в Україні у сфері охорони здоров'я поширеними є як локальні (місцеві) акти та галузеві стандарти. Локальні положення, інструкції, правила та інше розробляються і затверджуються адміністрацією закладів охорони здоров'я. Вони, зазвичай, базуються на виконанні вимог чинного національного законодавства, підзаконних нормативно-правових актів, виданих Міністерством, та мають суто локальний характер – їхня дія окреслюється межами певного закладу охорони здоров'я.

Галузеві ж стандарти у сфері охорони здоров'я, такі як стандарт медичної допомоги, клінічний протокол, таблиць матеріально-технічного оснащення, лікарський формуляр тощо, розробляються і затверджуються Міністерством охорони здоров'я України. Галузевими стандартами у сфері охорони здоров'я є також інші норми, правила та нормативи, передбачені законами, що регулюють діяльність у сфері охорони здоров'я [3, с. 12].

Отже, відповідно до ієрархічної побудови серед законодавчих актів у вітчизняній сфері охорони здоров'я можна виокремити: по-перше – Конституцію України; по-друге – чинні міжнародні договори, які ратифіковані Верховною Радою України; по-третє – Закони України (галузеві (спеціальні) та міжгалузеві (кодифіковані та некодифіковані)); по-четверте – підзаконні нормативно-правові акти (нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства охорони здоров'я України, інших центральних органів виконавчої влади).

Враховуючи зміст Законів України: «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», слід зазначити, що на регіональному рівні органам місцевого самоврядування належить важлива роль у регулюванні діяльності сфери охорони здоров'я. Фактично органи місцевого самоврядування виконують функцію практичної реалізації завдань, спрямованих на охорону здоров'я населення певного населеного пункту (села, селища чи міста, району, області). Однак, як з цього приводу зазначають вітчизняні дослідники І. Солоненко, Н. Солоненко та О. Торбас: «організація діяльності місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я в Україні базується на традиційній пострадянській моделі утримання закладів охорони здоров'я, для якої характерними є фінансування їх на принципах постатейного кошторису. Відсутні економічні механізми підвищення доступності та якості медичної допомоги, відповідальності за стан здоров'я територіальних громад адміністративного району» [19, с. 251]. На думку науковців «сучасний стан діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я в Україні не відповідає потребам територіальних громад, що свідчить про кризовий стан здоров'я населення на місцевому та національному рівнях, соціальна нерівність щодо доступності медичної допомоги, нераціональна інфра-

структура галузі за видами медичної допомоги, необхідність покращення якості послуг з охорони здоров'я». І це з урахуванням постійного реформування системи охорони здоров'я населення в Україні.

Можна привести наступний приклад. Національне законодавство визначає порядок вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу та принципи здійснення такої допомоги [11; 12]. Для того, щоб безкоштовно отримати медичну допомогу у вузького спеціаліста особа, перш за все, має звернутися до лікаря первинної медичної допомоги. При цьому, на практиці, процес запису до лікаря та отримання направлення, розтягується, зазвичай, на період від двох тижнів та більше. Іноді таке зволікання може мати незворотні негативні наслідки для хворого. Тож виникають великі сумніви не тільки в ефективності подібної реформи в медичній сфері, а й в можливості людини взагалі отримати адекватну медичну допомогу.

Військовий стан в нашій державі також визначає нові виклики в цій сфері. Через недостатність фінансування, постійні обстріли та зруйнування значної частини інфраструктури у сфері медичного обслуговування – подекуди відбувається скорочення та об'єднання медичних закладів (яке здійснюється місцевими органами влади), що зовсім не позитивно впливає на стан здоров'я населення та значно ускладнює отримання медичних послуг, оскільки часто такі заходи, в дійсності, не є нагальною потребою. Такий стан справ наводить на думку про необхідність прийняття Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні», проект якого було внесено Кабінетом Міністрів України. Одними з найактуальніших положень цього документу є:

1) Той момент, що професійне самоврядування медичних та фармацевтичних професій має бути незалежним від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб;

2) Планується створення п'яти організацій професійного самоврядування медичних та фармацевтичних професій, а саме – палат: палата лікарів сімейної медицини; палата лікарів-спеціалістів; палата стоматологів; палата сестер медичних/братів медичних; палата фармацевтів [16].

При цьому, як на наше переконання, рішення сільських, селищних, міських рад та виконавчих органів сільських, селищних, міських

рад щодо ліквідації або реорганізації того чи іншого медичного закладу має бути узгоджено з відповідною палатою. Це виключило би свавілля та зловживання службових осіб місцевого самоврядування та підвищило б ефективність надання місцевому населенню послуг у сфері охорони здоров'я.

Введення воєнного стану внесло корективи й у порядок надання послуг з реабілітації, зокрема було внесено зміни до ЗУ «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» в частині можливості розширення переліку суб'єктів, які можуть надавати реабілітаційну допомогу та дозволено на первинному рівні медичної допомоги в амбулаторних умовах залучати фахівців з реабілітації як волонтерів у територіальних громадах, реабілітаційних закладах, відділеннях та підрозділах, що надають реабілітаційну допомогу. Крім того, надано право волонтерам мультидисциплінарних реабілітаційних команд, які працюють у палатах гострої реабілітації закладів охорони здоров'я або у стаціонарних чи амбулаторних реабілітаційних закладах долучатися на спеціалізованому рівні реабілітаційної допомоги в гострому, післягострому та довготривалому реабілітаційних періодах [15]. Проте, будь яка діяльність для підвищення її ефективності має бути оцінена, і варто розуміти, що волонтерська діяльність, також, має бути оцінена державою з подальшим отриманням певних бонусів. На сьогодні, багато волонтерів дуже виснажені фізично і морально, втрачають бажання продовжувати волонтерство з багатьох причин: і з причин розчарування хаосом, корупцією який вони бачать в медичних, реабілітаційних центрах та з боку органів державної та місцевої влади.

Дискусія. Дослідження базуються на аналізі розвитку нормативно-правової бази щодо медичного обслуговування, а також проблем реалізації своїх повноважень виконавчими органами сільських, селищних, міських рад у сфері охорони здоров'я та перспективи реформування національного законодавства в Україні. Проаналізовано нормативно-правові документи відповідно до теми дослідження, зокрема Закони України: «Про місцеве самоврядування в Україні»; «Про місцеві державні адміністрації»; «Основи законодавства України про охорону здоров'я», а також: Наказ Міністерства охорони здоров'я від 19.03.18 р. № 503 «Про затвердження порядку вибору лікаря, який надає первинну меддопомогу, і форми

декларації про вибір лікаря, який надає первинну меддопомогу»; Наказ Міністерства охорони здоров'я від 01.07.2018 № 504 «Про затвердження порядку надання первинної медичної допомоги»; Проект Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні». Досліджено сучасний стан системи охорони здоров'я. Надано загальну характеристику порядку та принципів надання первинної допомоги пацієнтам. Виявлено проблеми в даній сфері, а саме щодо строків такої допомоги. Зроблено висновки про те, що в сучасних умовах в Україні реформування медичної галузі має бути спрямоване, перш за все, на потреби армії та потреби населення, яке через складнощі військового часу та неефективне реформування медичної сфери практично позбавлене нормального, вільного доступу до медичних послуг. Пропонуються шляхи розв'язання проблем, пов'язаних з реалізацією виконавчими органами сільських, селищних, міських рад своїх повноважень у сфері охорони здоров'я.

Висновки. Таким чином, слід зазначити, що, з одного боку, органи місцевого самоврядування здійснюють важливу управлінську функцію у сфері охорони здоров'я та реабілітації, а з іншого – їх діяльність потребує чіткого та неупередженого контролю.

Останнім часом в Україні актуалізувалася потреба в удосконаленні державної політики щодо реалізації своїх повноважень органами місцевої влади у сфері охорони здоров'я населення та реабілітації, а також розвитку їхньої соціальної функції і організаційно-правових засад. В умовах які склалися на сьогодні реформування медичної галузі має бути спрямоване, перш за все, на потреби армії та потреби населення, яке через складнощі військового часу та неефективне реформування медичної сфери практично позбавлене нормального, вільного доступу до медичних послуг.

Список використаної літератури:

1. Бондар А. В. Фінансування галузі охорони здоров'я в Україні та у зарубіжних країнах. *Вісник Національного університету „Львівська політехніка”. Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку.* 2011. № 720. С. 357-364.
2. Геглюк О. М. Характеристика законодавства у сфері охорони здоров'я. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право.* Випуск 81: частина 2. 2024. С. 79-88.
3. Демченко І. С. Класифікація законодавства у сфері охорони здоров'я. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки.* Том 30 (69). № 6. 2019. С. 7-13.
4. Кодекс законів про працю України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)* 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>
7. Кримінальний кодекс України: закон України від 05.04.2001 № 2341-03. URL:
8. Кримінально-виконавчий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2004. № 3-4. Ст. 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text>
9. Основи законодавства України про охорону здоров'я. Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1993. № 4. ст. 19 URL: https://ips.ligazakon.net/document/t280100?an=14575&ed=2019_01_01
10. Пристая М. М. Система органів публічного управління закладами охорони здоров'я. *Юридичний науковий електронний журнал.* URL: http://lsej.org.ua/9_2023/63.pdf
11. Про затвердження порядку вибору лікаря, який надає первинну меддопомогу, і форми декларації про вибір лікаря, який надає первинну меддопомогу. Наказ Міністерства охорони здоров'я від 19.03.18 р. № 503. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0347-18#Text>
12. Про затвердження порядку надання первинної медичної допомоги. Наказ Міністерства охорони здоров'я від 01.07.2018 № 504. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0348-18#Text>
13. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
14. Про місцеві державні адміністрації. Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1999. № 20-21. Ст.190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
15. Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я: Закон України від 3 грудня 2020 р., № 1053-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-20#Text>
16. Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні. Проект Закону України. 25.12.2023. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/J110477A?an=355>

17. Проект Закону України «Про самоврядування в сфері охорони здоров'я в Україні». URL: <https://www.apteka.ua/article/645339>
 18. Сімейний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2002. № 21-22. Ст. 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text>
 19. Солоненко І., Солоненко Н., Торбас О. Розвиток діяльності місцевих органів влади у сфері охорони здоров'я на рівні адміністративного району. Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. 2012. Вип. 1. С. 250–258. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/>.
 20. Цивільний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст. 356. URL:
 21. Prasov O., Abakumova Y. Principles and problems of financial provision of health care to the imprisoned persons. *Baltic Journal of Economic Studies*. Volume 6. № 3. 2020. С. 115-123.
-

Kavylin O. A. To the problem of determining the authorities of executive bodies of rural, village, city councils in the field of health protection and rehabilitation

The article examines the system of local self-government bodies in Ukraine. It is noted that the main goal of the health care system in Ukraine is to preserve the health of the nation, prevent diseases and provide qualified medical care, since the health of the population is an important social criterion for the degree of development and well-being of society. Its protection is one of the priority tasks of the state. The health of citizens significantly affects the processes and results of the social, economic and cultural development of the state, as well as the demographic situation and the state of national security. At the same time, the health care system in Ukraine today needs a significant transformation, which, in particular, involves increasing the level of providing citizens with high-quality primary medical care.

Domestic legal documents and primary sources related to the topic of the study were analyzed, regarding the medical system in Ukraine and the exercise of their powers by local self-government bodies in this area, in particular the Laws of Ukraine: «On Local Self-Government in Ukraine»; «About local state administrations»; «Fundamentals of Ukrainian legislation on health care». And also the content: Order of the Ministry of Health dated 03.19.18 No. 503 «On approval of the procedure for selecting a doctor who provides primary medical care and the form of a declaration on the selection of a doctor who provides primary medical care»; Order of the Ministry of Health dated July 1, 2018 No. 504 «On approval of the procedure for providing primary medical care»; Draft Law of Ukraine «On self-governance in the field of health care in Ukraine».

The system of state health care management bodies and the management policy of state authorities are outlined. The functions of local self-government bodies regarding health care in Ukraine have been defined. The inefficiency of the modern domestic medical system is emphasized.

It was concluded that local self-government bodies, on the one hand, perform an important management function in the field of health care, and on the other hand, their activities require clear and impartial control. This would eliminate arbitrariness and abuse of local self-government officials and increase the efficiency of providing health care services to the local population.

Key words: local self-government, local self-government bodies, decentralization, executive bodies, village, settlement, city council, village, settlement, city mayor, the field of health care, legislation in the field of health care.