

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).
Спеціальність – 281.
Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 9.*

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.9.1>

УДК 342.951:614.4

М. С. Орлів,

*д. держ. упр., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу, м. Івано-Франківськ, Україна
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9022-2130>*

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я
ДЛЯ ПОДОЛАННЯ ЕПІДЕМІЇ ТУБЕРКУЛЬОЗУ**

M. Orliv,

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Public Administration and Management, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, Ivano-Frankivsk, Ukraine

**LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORKS OF IMPLEMENTING THE
POWERS OF LOCAL AUTHORITIES IN THE FIELD OF HEALTHCARE
TO OVERCOME THE TUBERCULOSIS EPIDEMIC**

У статті досліджено особливості нормативно-правового забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, зокрема місцевих державних адміністрацій, у сфері охорони

здоров'я для подолання епідемії туберкульозу. Проведено формально-логічний аналіз чинного законодавства та виявлено проблеми, які унеможливають чітко визначення сфер відповідальності та організацію ефективної взаємодії місцевих органів влади, а саме: дублювання повноважень щодо забезпечення розвитку медичного обслуговування, управління закладами охорони здоров'я, проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, соціального захисту хворих на туберкульоз та ін.; неузгоджене у різних законодавчих актах формулювання повноважень одних і тих самих суб'єктів або переліку об'єктів, які належать до сфери їх управління; неточність у використанні термінів.

У результаті дослідження запропоновано, по-перше, внести зміни до чинного законодавства з урахуванням описаних у статті проблем, а також завдань та особливостей реалізації реформ децентралізації та охорони здоров'я, по-друге, вжити заходи щодо забезпечення ефективності функціонування механізму координації діяльності органів місцевої влади.

The relevance of the study is due to the fact that combating diseases such as tuberculosis is one of the priorities of public policy in the field of healthcare and social development in Ukraine. However, statistics show that current public policies do not provide an effective response to the tuberculosis epidemic. In the context of the implementation of healthcare reform and decentralization of power, effective approaches to the formation and implementation of policies in this area should be implemented not only at the state but also at the regional and local levels. Therefore, the article explores the problem of regulatory and legal support for the implementation of powers of local self-government and local executive authorities (including local state administrations) in the field of health care to overcome the tuberculosis epidemic. A formal and logical analysis of the current legislation was carried out and the following problems that make it impossible to clearly define the areas of responsibility and organize effective interaction of local authorities were identified: duplication of powers on ensuring the development of health care, management of health care facilities, providing preventive and anti-epidemic

measures, social protection of tuberculosis patients, etc.; uncoordinated wording of powers of the same entities or a list of objects that belong to the scope of their management in various legislative acts; inaccuracy in the use of terms.

As a result of the study, the need to delimit and harmonize the powers of different local authorities in the laws of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, “On Local State Administrations”, “Fundamentals of Ukrainian Legislation on Health Care”, “On Ensuring Sanitary and Epidemic Well-being of the Population”, “On Protection of the Population from Infectious Diseases”, “On Combating Tuberculosis”, “On Improving the Availability and Quality of Health Care in Rural Areas”, “On Rehabilitation in the Field of Health Care”. To ensure the effectiveness of the mechanism for coordinating the activities of local authorities, it is necessary to increase the functional capacity of councils for the coordination of actions on the spread of tuberculosis and HIV created at regional state administrations, and then to scale their experience to the local level.

Ключові слова: *охорона здоров'я, протидія туберкульозу, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, повноваження.*

Keywords: *health care, combating tuberculosis, local self-government authorities, local executive authorities, powers.*

Постановка проблеми. У державних стратегічних документах [1, 2] туберкульоз віднесено до хвороб, які безпосередньо впливають на погіршення якості та тривалості життя, спричиняють найбільший негативний соціально-демографічний та економічний вплив. Протидія таким захворюванням є одним із пріоритетів державної політики у сфері охорони здоров'я та соціального розвитку. Однак, у Звіті про результати аудиту ефективності виконання заходів з протидії захворюванню на туберкульоз, оприлюдненому Рахунковою палатою у серпні 2020 року, відзначено, що державна політика, сформована Міністерством охорони здоров'я України (далі – МОЗ) у сфері протидії захворюванню на туберкульоз, не забезпечує ефективної відповіді на його

епідемію [3, с. 7]. Це підтверджують статистичні дані про перевищення в Україні епідемічного порогу на 20% (60,1 випадків на 100 тис. населення) та своєчасне невиявлення близько чверті випадків захворювання [1, 4]. Для вирішення цієї проблеми ефективні підходи до протидії туберкульозу необхідно запроваджувати не тільки на державному, а й регіональному та місцевому (базовому) рівнях. Тому децентралізацію державного управління у статті 4 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [5] визначено одним з основних принципів охорони здоров'я. Для його реалізації реформи охорони здоров'я та децентралізації передбачають такі заходи: підвищення фінансової спроможності територіальних громад; новий механізм фінансування медичних послуг, відмежування фінансової відповідальності органів місцевого самоврядування та державного рівня влади; передачу повноважень управління медичними закладами від МОЗ до органів місцевої влади (зокрема органів місцевого самоврядування щодо закладів комунальної власності); закріплення за органами місцевого самоврядування функції забезпечення громадського здоров'я на місцевому рівні та ін. При цьому, одним із завдань реформи фінансування системи охорони здоров'я є створення нових можливостей для здійснення місцевою владою повноважень у сфері охорони здоров'я [6]. У зв'язку з цим питання розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у сфері охорони здоров'я та, зокрема, протидії захворюванню на туберкульоз для подолання його епідемії, досягнення результативних показників державних стратегічних документів та виконання міжнародних зобов'язань України мають бути врегульовані нормативно-правовими актами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Впродовж останніх двох років питання забезпечення інституційної спроможності центральних і територіальних органів виконавчої влади, адміністративної та організаційної спроможності регіонів і громад у сфері захисту від інфекційних хвороб та подолання епідемії туберкульозу, а також розмежування завдань і повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері

охорони здоров'я стали предметом обговорень у Комітеті Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування [7], досліджень Національного інституту стратегічних досліджень [8], експертів громадських організацій [9], науковців [10] та ін. У результаті проведених заходів і розвідок виявлено низку проблем: колізії в практичній площині реалізації норм законодавства; відсутність відповідних цільових програм, плану заходів щодо реалізації Державної стратегії у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та вірусним гепатитам на період до 2030 року (всупереч пункту 2 розпорядження Уряду № 1415-р [1]); рекомендаційний характер інших важливих стратегічних документів (Стратегії адвокації, комунікації та соціальної мобілізації в галузі контролю над туберкульозом в Україні на 2019–2021 роки, Стратегії з комплексної відповіді на бар'єри з прав людини для доступу до послуг з профілактики і лікування ВІЛ та туберкульозу до 2030 р.); складність запровадження системних заходів з подолання епідемії через неефективність інформаційного та координаційного механізмів; неефективність міжсекторальної співпраці на основі розподілу повноважень між виконавцями відповідно до притаманних їм функцій; низький рівень фінансування протитуберкульозних заходів за рахунок коштів місцевих бюджетів та ін.

Мета дослідження – проаналізувати нормативно-правові акти, які визначають повноваження органів місцевого самоврядування (ОМС) та місцевих органів виконавчої влади (МОВВ), зокрема місцевих державних адміністрацій (МДА), у сфері охорони здоров'я для подолання епідемії туберкульозу, та запропонувати заходи щодо вирішення проблем їх реалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на те, що одним із завдань Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я є створення нових можливостей для здійснення місцевою владою повноважень у сфері охорони здоров'я, а державні стратегії з протидії туберкульозу та розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги [1, 2] містять завдання (зокрема розвиток мережі протитуберкульозних закладів, до якої

входять комунальні некомерційні підприємства включно з новоутвореними регіональними фтизіопульмонологічними центрами), реалізація яких неможлива без участі ОМС, такі органи не включено до складу виконавців зазначених стратегій [11, 12]. Однак, повноваження ОМС та МОВВ у сфері охорони здоров'я та, зокрема, боротьби з епідеміями, протидії захворюванню на туберкульоз, визначено у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13], «Про місцеві державні адміністрації» [14], «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [5], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [15], «Про захист населення від інфекційних хвороб» [16], «Про протидію захворюванню на туберкульоз» [17], «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» [18], «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» [19]. У таблиці 1 узагальнено положення про основні повноваження ОМС (у т.ч. сільські селищні і міські ради, їх виконавчі комітети, обласні та районні ради) та МОВВ (у т.ч. МДА) у сфері охорони здоров'я, зокрема протидії туберкульозу, визначені у цих законодавчих актів.

Таблиця 1. Основні повноваження ОМС та МОВВ у сфері охорони здоров'я, зокрема протидії туберкульозу

Повноваження	ОМС	МОВВ (у т.ч. МДА)
Реалізація державної політики	Реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я;	
Розроблення і виконання програм	Формують і затверджують місцеві і регіональні комплексні та цільові програми, заслуховують звіти про їх виконання; Здійснюють матеріально-технічне і фінансове забезпечення місцевих програм протидії захворюванню на туберкульоз, контролюють їх виконання;	Організують розроблення і виконання регіональних і місцевих програм, забезпечують їх виконання, звітують перед відповідною радою про їх виконання; Беруть участь у розробленні та виконанні державних цільових програм;
Забезпечення розвитку мережі закладів охорони здоров'я	Здійснюють планування розвитку мережі закладів охорони здоров'я комунальної форми власності, приймають рішення про створення, припинення, реорганізацію чи перепрофілювання закладів охорони здоров'я з урахуванням плану розвитку госпітального округу; Забезпечують розвиток і вдосконалення мережі закладів охорони здоров'я;	Можуть здійснювати функції засновника щодо закладів охорони здоров'я, які належать до сфери їх управління; Вживають заходи щодо збереження мережі закладів охорони здоров'я, розробляють прогнози її розвитку, враховують їх при розробці проектів програм;
Забезпечення розвитку медичного обслуговування, його доступності та безоплатності	Забезпечують розвиток всіх видів медичного обслуговування, доступність і безоплатність надання медичної допомоги у державних і комунальних закладах; Забезпечують громадян пільгових категорій лікарськими засобами та виробами медичного призначення; Організують ефективне проведення реабілітації осіб з обмеженнями повсякденного функціонування;	Забезпечують розвиток охорони здоров'я, сприяють роботі громадських та неприбуткових організацій, які діють у цій сфері; Визначають шляхи підвищення рівня доступу медичного обслуговування у сільській місцевості в межах адміністративно-територіальних одиниць;
	Здійснюють координацію реабілітаційної галузі на місцевому рівні та на рівні територіальних громад;	
Управління закладами охорони здоров'я	Сприяють розвитку закладів охорони здоров'я усіх форм власності;	
	Здійснюють управління закладами охорони здоров'я, які належать територіальним громадам або передані їм/ комунальними закладами охорони здоров'я; Забезпечують участь у боротьбі з інфекційними хворобами закладів та установ охорони здоров'я усіх форм власності; Вирішують питання щодо управління об'єктами спільної власності територіальних, які перебувають в управлінні районних і обласних рад;	Здійснюють функцію управління майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління; Організують роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню;

Продовження таблиці 1.

Повноваження	ОМС	МОВВ (у т.ч. МДА)
Забезпечення закладів охорони здоров'я кадрами, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами	Забезпечують визначення потреби та формування замовлень на кадри для лікувальних закладів усіх форм власності, організують роботу щодо удосконалення кваліфікації кадрів; Здійснюють організацію матеріально-технічного, кадрового та фінансового забезпечення комунальних закладів охорони здоров'я та закладів, які належать територіальним громадам або передані їм; Вирішують питання про забезпечення медичних працівників житлом, службовим транспортом, належними умовами праці, впроваджують додаткові стимули для залучення на роботу висококваліфікованих медичних працівників;	Сприяють закладам охорони здоров'я у створенні механізму раціонального використання фінансових, кадрових та матеріально-технічних ресурсів; Організують забезпечення кадровими, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами комунальні заклади охорони здоров'я; Здійснюють матеріально-фінансове забезпечення закладів охорони здоров'я, які належать до сфери їх управління;
Участь у роботі спостережних рад закладів охорони здоров'я	До складу спостережної ради закладу охорони здоров'я входять представники органів виконавчої влади та/або органів місцевого самоврядування, депутати місцевих рад (за згодою);	
Забезпечення функціонування наглядових рад закладів охорони здоров'я	Приймають рішення про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради є обов'язковим; про затвердження порядку її утворення та визначення кола питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства;	
Прийняття рішень з питань боротьби з епідемією туберкульозу	За поданням відповідних головних державних санітарних лікарів у межах своїх повноважень можуть запроваджувати на відповідних територіях чи об'єктах особливі умови та режими праці, навчання, пересування і перевезення; Приймають рішення з питань боротьби з епідеміями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;	Вживають заходи щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям та їх ліквідації; Приймають рішення про вжиття роботодавцями заходів щодо запобігання епідемії;
Контроль та аналіз епідемічної ситуації в регіоні		Організують проведення аналізу епідемічної ситуації в регіоні та контролю за її станом;
Забезпечення проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, щеплень	Зобов'язані активно сприяти здійсненню протиепідемічних заходів, забезпечувати своєчасне проведення масових профілактичних щеплень та інших необхідних санітарних і протиепідемічних заходів; Вирішують питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення заходів та робіт, пов'язаних з ліквідацією епідемії та спалахів інфекційних хвороб; Забезпечують проведення робіт по ліквідації епідемії та спалахів інфекційних хвороб;	Здійснюють протитуберкульозні заходи та контролюють виконання профілактичних і протиепідемічних заходів;
Соціальний захист хворих на туберкульоз	Забезпечують виконання заходів соціального захисту хворих на туберкульоз;	
Інформування населення про епідемічну ситуацію та здійснювані протиепідемічні заходи		Інформують населення через засоби масової інформації про епідемічну ситуацію щодо захворюваності на туберкульоз у регіоні та заходи, що здійснюються з метою її поліпшення.

Формально-логічний аналіз нормативно-правових актів з питань правового забезпечення реалізації повноважень ОМС та МОВВ (у т.ч. МДА) у сфері охорони здоров'я, зокрема протидії туберкульозу, дозволив виявити ряд проблем:

1. Чинне законодавство не розмежовує повноваження між ОМС та МОВВ у такий спосіб, щоб можна було чітко визначити сфери їх відповідальності та особливості взаємовідносин у питанні протидії захворюванню на туберкульоз для подолання його епідемії. Так, відповідно до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», МДА та ОМС реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я (частина шоста статті 14) та зобов'язані активно сприяти здійсненню протиепідемічних заходів (частина четверта статті 30 Закону). При цьому, МДА не мають права втручатися у здійснення ОМС власних повноважень (частина четверта статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Однак, до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби з епідеміями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (пункт 45 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), а до повноважень МДА належать заходи щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, прийняття рішень щодо необхідності вжиття роботодавцями заходів щодо профілактики та запобігання поширенню епідемій (пункти 5, 5¹ статті 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). Крім цього, ОМС, так само, як і МОВВ, сприяють розвитку закладів охорони здоров'я усіх форм власності (частина перша статті 16 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»), забезпечують проведення профілактичних і протиепідемічних заходів на територіях населених пунктів, у місцях масового відпочинку населення та рекреаційних зонах (абзац 3 статті 4 і абзац 2 статті 5 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»), зобов'язані забезпечувати своєчасне проведення масових профілактичних щеплень та інших необхідних санітарних і протиепідемічних заходів (частина восьма статті

30 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»), вирішують питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення заходів та робіт, пов'язаних з ліквідацією епідемій та спалахів інфекційних хвороб (абзац 8 статті 4 та абзац 2 статті 5 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»); за поданням відповідних головних державних санітарних лікарів у межах своїх повноважень можуть запроваджувати на відповідних територіях чи об'єктах особливі умови та режими праці, навчання, пересування і перевезення (частина сьома статті 30 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»), здійснюють координацію реабілітаційної галузі на місцевому рівні та на рівні територіальних громад (частина перша статті 16 Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я»).

2. Повноваження одних і тих самих місцевих органів влади або перелік об'єктів, які належать до сфери їх управління, у різних законодавчих актах не узгоджено. Так, *МОВВ реалізують* державну політику щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення (абзац 2 статті 4 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»), але *забезпечують реалізацію* державної політики у сфері протидії захворюванню на туберкульоз (підпункт 1 частини першої статті 7 Закону України «Про протидію захворюванню на туберкульоз»). При цьому, *МДА, які є МОВВ, реалізують* державну політику у сфері охорони здоров'я (частина шоста статті 14 та частина друга статті 15 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», пункт 1 статті 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»). По-різному трактуються повноваження місцевих органів влади щодо здійснення протиепідемічних заходів у статті 30 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та статті 5 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб». У першому випадку *ОМС та МДА зобов'язані активно сприяти* здійсненню протиепідемічних заходів, у другому – *ОМС та МОВВ забезпечують* проведення профілактичних і протиепідемічних заходів. Крім цього, *ОМС здійснюють* планування розвитку

мережі закладів охорони здоров'я *комунальної форми власності* (частина п'ята статті 16 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»), але забезпечують розвиток і вдосконалення мережі лікувальних закладів *усіх форм власності* (підпункт 2 пункту «б» статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідно до абзацу 6 статті 4 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» *МОВВ забезпечують* комунальні заклади охорони здоров'я кадрами, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами, а відповідно до підпункту 5 пункту 1 статті 7 Закону України «Про протидію захворюванню на туберкульоз» – *організують забезпечення* такими ресурсами комунальні протитуберкульозні заклади.

3. Види ресурсів, якими органи місцевої влади забезпечують заклади охорони здоров'я, у різних нормах законодавства також не узгоджено. Так, відповідно до частини сьомої статті 14 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють організацію *матеріально-технічного, кадрового та фінансового* забезпечення комунальних закладів охорони здоров'я. Однак, у пункті 3 частини третьої статті 16 Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» йдеться тільки про організацію *ОМС матеріально-технічного та фінансового забезпечення* реабілітаційних закладів, які належать територіальним громадам або передані їм. Але відповідно до Закону України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості», *ОМС* визначають потреби територіальних громад у медичних працівниках та вносять пропозиції щодо формування замовлення на їх підготовку і підвищення кваліфікації, а також вирішують питання про забезпечення медичних та фармацевтичних працівників житлом, службовим транспортом, належними умовами праці, впроваджують додаткові стимули для залучення на роботу висококваліфікованих медичних працівників (пункти 2, 3 і 5 частини п'ятої статті 5). Тобто тут мова йде також про кадрове забезпечення і мотивацію. Крім цього, маємо звернути увагу на те, що відповідно до статті 32

Закону України «Про місцеве самоврядування», ресурсне забезпечення закладів охорони здоров'я, переданих територіальним громадам, є власним, а не делегованим повноваженням відповідних виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері охорони здоров'я. Тому необґрунтованою є аргументація громад про недофінансування таких закладів через невиконання органом державної влади, який передав такий заклад, статті 67 цього закону – «Фінансове забезпечення витрат, пов'язаних із здійсненням органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади та виконанням рішень органів державної влади».

4. У різних законодавчих актах у визначенні повноважень органів місцевої влади вживається не тільки термін «заклад охорони здоров'я», а й «медичний заклад» (пункт 6 статті 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»), «лікувальний заклад» (підпункт 2 пункту «б» статті 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). По-перше, повноваження виконавчих комітетів сільських, селищних та міських рад щодо формування замовлень на кадри лише для лікувальних закладів усіх форм власності відповідно до закону, який визначає засади діяльності і відповідальності ОМС, обмежує практичну реалізацію повноважень, передбачених спеціальним законодавством у сфері охорони здоров'я. По-друге, у юстованому наказі МОЗ, яким затверджено перелік закладів охорони здоров'я [20], до таких закладів віднесено лікувально-профілактичні (у т.ч. лікарняні), санітарно-профілактичні, фармацевтичні та інші заклади, а такий вид, як «медичний заклад», – взагалі відсутній. Закон має вищу юридичну силу за юстований наказ центрального органу виконавчої влади, але використання термінів у нормативно-правових актах має бути узгодженим.

5. Важливе значення у визначенні повноважень ОМС мають категорії доступності, безоплатності та якості медичного обслуговування і медичної допомоги. Так, у різних законодавчих актах визначено, що ОМС забезпечують *доступність і безоплатність медичного обслуговування* на відповідній території (підпункт 1 пункту «б» статті 32 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні)), забезпечують *доступність і безоплатність надання медичної допомоги* хворим на інфекційні хвороби у державних і комунальних закладах охорони здоров'я (абзац 5 статті 5 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»), здійснюють заходи щодо підвищення *доступності та якості медичного обслуговування* з урахуванням географічних особливостей та потреб населення (пункт 1 частини п'ятої статті 5 Закону України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості»). Однак, відповідно до статті 3 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» терміни «*медична допомога*» та «*медичне обслуговування*» є відмінними поняттями. Перший трактується як діяльність професійно підготовлених медичних працівників, другий – діяльність закладів охорони здоров'я, реабілітаційних закладів, відділень, підрозділів та фізичних осіб-підприємців, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію у встановленому законом порядку, у сфері охорони здоров'я, що не обов'язково обмежується медичною допомогою, але безпосередньо пов'язана з її наданням [5]. Тобто в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначає засади діяльності ОМС, використано вужче поняття.

З метою розмежування повноважень між органами державної влади та ОМС всіх рівнів Міністерство розвитку громад та територій України розробило два законопроекти: «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» [21] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» [22]. Перший законопроект передбачає розмежування повноважень, які районні та обласні ради делегують відповідним МДА, у т.ч. у сфері охорони здоров'я (стаття 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), другий – внесення зміни до статті 30 Закону України «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я» щодо

фінансування такої реабілітації за рахунок коштів бюджетів територіальних громад і районних бюджетів, а також інші зміни, які не мають суттєвого впливу на реалізацію повноважень місцевими органами влади у сфері протидії туберкульозу. Отже, ці законопроекти не забезпечать вирішення проаналізованих у статті проблем.

Складність вирішення питань, пов'язаних із конкуренцією норм законодавчих актів, які визначають повноваження органів місцевої влади у сфері охорони здоров'я, зокрема протидії туберкульозу, у значній мірі зумовлена відсутністю чіткої класифікації таких актів на загальні та спеціальні для ОМС і МДА, які у своїй діяльності, перш за все, керуються законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації» відповідно. Адже ці закони визначають переліки їх повноважень, в т.ч. у сфері охорони здоров'я. Тому, наприклад, у випадку виявлення розбіжностей між нормами цих законів і закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», з одного боку, ми маємо керуватись актом, який виданий пізніше (неузгодженість може виникнути через те, що прийняття нової норми здійснено без скасування «старої» норми з одного і того ж питання), з іншого – надавати перевагу спеціальному акту. Тому у практичній реалізації цих правил не завжди знаходимо однозначну відповідь.

Отже, на підставі проведеного дослідження можемо сформулювати пріоритетні заходи, які сприятимуть планомірній, узгодженій та ефективній діяльності ОМС та МОБВ, зокрема МДА, у сфері охорони здоров'я для подолання епідемії туберкульозу, а саме: 1) розмежувати повноваження різних органів місцевої влади та забезпечити чіткість їх формулювання у нормативно-правових актах з урахуванням виявлених у статті проблем, а також завдань та особливостей реалізації реформ децентралізації та охорони здоров'я; 2) забезпечити ефективність функціонування механізму координації діяльності органів місцевої влади. У контексті реалізації останнього на регіональному рівні необхідно підвищити функціональну спроможність обласних рад з

координації дій на поширення туберкульозу та ВІЛ, створених при обласних державних адміністраціях, а потім масштабувати цей досвід на місцевий (базовий) рівень.

Висновки. Формально-логічний аналіз нормативно-правових актів з питань правового забезпечення реалізації повноважень ОМС та МОБВ (у т.ч. МДА) у сфері охорони здоров'я, зокрема протидії туберкульозу, дозволив виявити такі проблеми: чинне законодавство не розмежовує повноваження між ОМС та МОБВ у такий спосіб, щоб можна було чітко визначити сфери їх відповідальності та особливості взаємовідносин у питанні протидії захворюванню на туберкульоз для подолання його епідемії; у різних законодавчих актах повноваження одних і тих самих місцевих органів влади або перелік об'єктів, які належать до сфери їх управління, також не узгоджено, як і використання термінології. Законопроекти, розроблені Міністерством розвитку громад та територій України, які знаходяться на розгляді Уряду, не забезпечать вирішення проаналізованих у статті проблем. Тому удосконалення чинного законодавства у цій сфері передбачає розмежування та узгодження повноважень різних органів місцевої влади у законах України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про протидію захворюванню на туберкульоз», «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості», «Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я». Консолідація зусиль органів місцевої влади та інших зацікавлених сторін неможлива без чіткого визначення їх функцій та запровадження на цій основі ефективного координаційного механізму їх діяльності. Тому перспективою подальших досліджень є питання забезпечення функціональної спроможності обласних рад з координації дій на поширення туберкульозу та ВІЛ.

Література

1. Про схвалення Державної стратегії у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та вірусним гепатитам на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 1415-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1415-2019-%D1%80#Text>
2. Державна стратегія розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги населенню: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.11.2019 р. № 1414-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-2019-%D1%80#Text>
3. Звіт про результати аудиту ефективності виконання заходів з протидії захворюванню на туберкульоз: Рішення Рахункової палати від 18.08.2020 р. № 22-2.
4. Звіт України про досягнутий прогрес у досягненні цілей політичної декларації, прийнятої під час наради високого рівня Генеральної асамблеї ООН з туберкульозу 26.09.2018 р. (проект) / ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України». URL: <https://bit.ly/3yg2Nco>
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
6. Концепція реформи фінансування системи охорони здоров'я: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#Text>
7. Про рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування «Протидія туберкульозу в умовах пандемії, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2»: рішення від 14.04.2021 р. № 04-18/04-68. URL: <http://komzdrav.rada.gov.ua/uploads/documents/32236.pdf>
8. Ковалівська С.В. Координація дій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері здійснення протиепідемічних

заходів: аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. 2020. – 5 с.

9. Масюк Л.А., Василенко О.В., Гелюх Є.П., Іслам З.М. Протидія туберкульозу в умовах пандемії, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 (за результатами слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань здоров'я нації, медичної допомоги та медичного страхування). Туберкульоз, легеневі хвороби, ВІЛ-інфекція. 2021. № 2. С. 5-14. doi: 10.30978/TB-2021-2-5

10. Демченко І.С. Інституційна спроможність захисту від інфекційних захворювань в Україні. Часопис Київського університету права. 2020. № 1. С. 196-205.

11. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Державної стратегії розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги населенню на 2020-2023 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.11.2020 р. № 1463-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1463-2020-%D1%80#Text>

12. План заходів на 2021–2023 роки щодо реалізації Державної стратегії у сфері протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу, туберкульозу та вірусним гепатитам на період до 2030 року: проєкт. URL: <https://bit.ly/2XmHgCq>

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. 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 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

15. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>

16. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000 р. № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>

17. Про протидію захворюванню на туберкульоз: Закон України від 05.07.2001 р. № 2586-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2586-14#Text>

18. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14.11.2017 р. № 2206-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19#Text>

19. Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я: Закон України від 03.12.2020 р. № 1053-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-20#Text>

20. Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад, посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою, посад професіоналів у галузі охорони здоров'я, посад фахівців у галузі охорони здоров'я та посад професіоналів з вищою немедичною освітою у закладах охорони здоров'я: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28.10.2002 р. № 385. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02#n28>

21. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою: проект Закону України. URL: <https://bit.ly/3z9Aay6>

22. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою: проект Закону України. URL: <https://bit.ly/3hmEWSH>

References

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution "On approval of the National Strategy in the field of combating HIV/AIDS, tuberculosis and viral hepatitis until 2030", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1415-2019-%D1%80#Text> (Accessed 20 February 2022).

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution "On approval of the State strategy of development of system of antitubercular medical care to the population", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-2019-%D1%80#Text> (Accessed 20 February 2022).

3. Accounting Chamber of Ukraine (2020), “Report on the results of the audit of the effectiveness of measures to combat tuberculosis”, available at: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/22-2_2020/Zvit_22-2_2020.pdf (Accessed 20 February 2022).

4. Public Health Center of the Ministry of Health of Ukraine (2021), “Ukraine's Report on Progress in Achieving the Goals of the Political Declaration Adopted during the High-Level Meeting of the UN General Assembly on Tuberculosis on September 26, 2018 (draft)”, available at: <https://bit.ly/3yg2Nco> (Accessed 20 February 2022).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine “Fundamentals of Ukrainian legislation on health care”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (Accessed 20 February 2022).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "On approval of the Concept of health care financing reform", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#Text> (Accessed 20 February 2022).

7. Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on Nation Health, Medical Care and Medical Insurance (2021), “On the recommendations of the hearings in the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on Nation Health, Medical Care and Health Insurance "Combating Tuberculosis in a Pandemic Caused by the SARS-CoV-2 Coronavirus”, available at: <http://komzdrav.rada.gov.ua/uploads/documents/32236.pdf> (Accessed 20 February 2022).

8. Kovalivs'ka, S.V. (2020), *Koordynatsiia dij mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi zdijsnennia protyepidemichnykh zakhodiv* [Coordination of actions of local executive bodies and local self-government bodies in the field of anti-epidemic measures], Natsional'nyj instytut stratehichnykh doslidzhen', Kyiv, Ukraine.

9. Masiuk, L.A., Vasylenko, O.V., Heliukh, Ye.P. and Islam, Z.M. (2021), “Anti-tuberculosis in the minds of the pandemic caused by the coronavirus SARS-

CoV-2 (on the results of the hearings in the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the health of the nation, medical care and health insurance)”, *Tuberkul'oz, lehenevi khvoroby, VIL-infektsiia*, vol. 2, pp. 5–14.

10. Demchenko, I.S. (2020), “Institutional capacity on protection against infectious diseases in Ukraine”, *Chasopys Kyivs'koho universytetu prava*, vol. 1, pp. 196–205.

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "On approval of the Plan of measures for implementation of the State strategy of development of system of antitubercular medical care to the population for 2020-2023", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1463-2020-%D1%80#Text> (Accessed 20 February 2022).

12. Ministry of Health of Ukraine (2020), “Action plan for 2021-2023 on the implementation of the National Strategy in the field of combating HIV/AIDS, tuberculosis and viral hepatitis for the period up to 2030 (draft)”, available at: <https://bit.ly/2XmHgCq> (Accessed 20 February 2022).

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine “On local self-government in Ukraine”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 20 February 2022).

14. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine “On local state administrations”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (Accessed 20 February 2022).

15. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine “On ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> (Accessed 20 February 2022).

16. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), The Law of Ukraine “On protection of the population from infectious diseases”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text> (Accessed 20 February 2022).

17. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine “On combating tuberculosis”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2586-14#Text> (Accessed 20 February 2022).

18. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine “On improving the availability and quality of health care in rural areas”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19#Text> (Accessed 20 February 2022).

19. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), The Law of Ukraine “On rehabilitation in the field of health care”, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1053-20#Text> (Accessed 20 February 2022).

20. Ministry of Health of Ukraine (2002), Order o "On approval of the lists of health care institutions and medical, pharmacist positions, positions of junior specialists with pharmaceutical education, positions of health care professionals, positions of health care specialists and positions of professionals with higher non-medical education in health care institutions", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02#n28> (Accessed 20 February 2022).

21. Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine (2021), Draft of the Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine "On local self-government in Ukraine" concerning the distribution of powers of local self-government bodies in connection with a change in the administrative-territorial structure”, available at: <https://bit.ly/3z9Aay6> (Accessed 20 February 2022).

22. Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine (2021), Draft of the Law of Ukraine “On modification of some legislative acts concerning decentralization and delimitation of powers of local self-government bodies in connection with change of administrative-territorial structure”, available at: <https://bit.ly/3hmEWSH> (Accessed 20 February 2022).

Стаття надійшла до редакції 03.09.2022 р.