

А. Б. Гулей,
аспірант, Національний університет "Львівська Політехніка"
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0009-3818-1234>

DOI: 10.32702/2306-6814.2024.22.283

НАГЛЯДОВІ РАДИ У ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ

A. Hulei,
Postgraduate student, Lviv Polytechnic National University

SUPERVISORY BOARDS IN HEALTHCARE INSTITUTIONS AS AN ADMINISTRATION TOOL:
LEGAL FOUNDATIONS FOR DEVELOPMENT

У статті досліджено правові засади розвитку наглядових рад у закладах охорони здоров'я України, запроваджених у межах медичної реформи та принципів корпоративного управління. Проаналізовано чинне законодавство і визначено стратегічну роль наглядових рад як інструменту управління, що сприяє прозорості, підзвітності та залученню громадськості до управління медичними закладами. Окреслено ключові законодавчі та організаційні особливості наглядових рад у закладах охорони здоров'я, а також виявлено необхідність вдосконалення нормативно-правової бази для підвищення ефективності їх діяльності. Запропоновано шляхи розвитку наглядових рад, зокрема через адаптацію міжнародного досвіду, для забезпечення якісного управління в системі охорони здоров'я.

The article examines the development and legal foundations of supervisory boards in healthcare institutions in Ukraine, established within the framework of healthcare reform and corporate governance principles. The study analyzes Ukrainian legislation and relevant analytical data, highlighting the strategic role of supervisory boards as effective tools for managing healthcare institutions. These boards enhance transparency, accountability, and public involvement, thereby contributing to the overall improvement of governance and healthcare quality.

The research identifies fundamental differences between supervisory boards in healthcare institutions and those in other sectors, particularly in terms of their unique legal and organizational requirements. Legislative challenges, such as the lack of clarity in defining the roles, competencies, and mechanisms for implementing supervisory boards, are discussed. These challenges often hinder the alignment of board functions with broader healthcare reform goals.

Based on a survey involving 500 healthcare institutions across Ukraine, the article underscores the low implementation rate (12%) of supervisory boards and highlights significant legislative and procedural shortcomings. These include incomplete adherence to legal requirements, insufficient engagement of board members, and a lack of effective mechanisms for monitoring and decision-making.

The article emphasizes the potential of supervisory boards to act as platforms for public participation and oversight, ensuring the protection of patients' and employees' rights. To maximize their effectiveness, the study suggests refining the existing legal framework and drawing on international best practices. Recommendations include creating a more robust regulatory environment and introducing methodological guidelines to facilitate the integration of supervisory boards into healthcare governance structures.

The findings contribute to understanding the transformative role of supervisory boards in healthcare reform and provide practical solutions for improving their functionality and governance impact in Ukraine.

Ключові слова: наглядові ради, медична реформа, корпоративне управління, заклади охорони здоров'я, стратегічне управління, прозорість.

Key words: supervisory boards, healthcare reform, corporate governance, healthcare institutions, strategic management, transparency.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Низький рівень довіри суспільства до системи охорони здоров'я в Україні, неефективне управління закладами охорони здоров'я, корупція в медичних закладах стали одними із чинників, які спонукали до проведення реформування медичної галузі, автономізації комунальних та державних закладів охорони здоров'я. Заклади охорони здоров'я, які стали державними та комунальними підприємствами отримали можливість створювати додаткові органи управління. Такими органами управління стали наглядові ради. Законодавець передбачив, що наглядові ради сприятимуть покращенню ефективності управління медичними закладами, відкритості діяльності, відповідальності перед власниками та громадськістю, забезпеченню якісної та доступної медичної допомоги, виконанню прав пацієнтів та медичного персоналу.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз цієї тематики свідчить, що питання формування та компетенції наглядових рад у закладах охорони здоров'я, а також заміщення спостережних рад наглядовими, були предметом уваги науковців. У низці публікацій дослідники приділяли увагу різним аспектам цієї проблематики, зокрема організаційним і правовим аспектам діяльності наглядових рад. Ці питання висвітлювали Е. Дихне [9], С. Шевченко [10], І. Селіванова [12]. Водночас відсутні дослідження, спрямовані на обґрунтування правових основ розвитку наглядових рад як інструменту управління в закладах охорони здоров'я.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета дослідження полягає в обґрунтуванні правових засад розвитку та функціонування наглядових рад

у закладах охорони здоров'я як ефективного інструменту управління, визначити їхню роль у сучасній системі охорони здоров'я, а також окреслити шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання їхньої діяльності для підвищення прозорості, підзвітності та якості управління в медичних установах.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

З метою вдосконалення корпоративного управління в підприємствах державного та комунального секторів економіки, підвищення конкурентоспроможності таких підприємств і зміцнення державних фінансів Верховна Рада України прийняла Закон України № 1405-VIII від 02.06.2016 р. [2].

Ці зміни мали на меті, зокрема, подолати корупцію у діяльності стратегічних державних (комунальних) підприємств, впровадивши такий орган управління, як незалежна наглядова рада, обрана шляхом обов'язкового прозорого конкурсу. Статус наглядової ради характеризується такими ознаками: а) утворюється за рішенням суб'єкта управління об'єктами державної власності, який виконує функції управління підприємством, або територіальної громади; б) є органом управління підприємства; в) має надважливу компетенцію, до якої входять, зокрема, призначення керівника, погодження укладання значних правочинів і правочинів з зацікавленістю та ін.

Наглядові ради створюються не в усіх державних (комунальних) підприємствах, а лише в тих, вартість активів, розмір чистого доходу та розмір статутного капіталу яких відповідають критеріям, затвердженим Кабінетом Міністрів України [3] — для державних підприємств або рішеннями відповідних місцевих рад — для комунальних підприємств.

Одночасно із вдосконаленням корпоративного управління в державному (комунальному) секторі економіки в Україні відбувається реформування медичної галузі. Верховна Рада України прийняла Закон України

Таблиця 1. Порівняльна характеристика наглядових рад відповідно до Господарського кодексу України та Основ законодавства України про охорону здоров'я

Наглядова рада відповідно до Господарського кодексу України	Наглядова рада відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я
Наглядова рада відноситься до органів управління державного (комунального) підприємства.	Наглядова рада в закладі охорони здоров'я – це орган залучення громадськості в охорону здоров'я.
Наглядова рада складається з незалежних членів і представників держави (територіальної громади), при цьому незалежні члени наглядової ради повинні становити більшість від її загального складу, їх призначають за результатами конкурсу.	До складу наглядової ради закладу охорони здоров'я, крім представників власника закладу охорони здоров'я (уповноваженого ним органу) та відповідних органів виконавчої влади та/або органів місцевого самоврядування, входять (за їхньою згодою) депутати місцевих рад, представники громадськості та громадських об'єднань, діяльність яких спрямована на захист прав у сфері охорони здоров'я, організацій, що здійснюють професійне самоврядування у сфері охорони здоров'я.
Наглядова рада унітарного підприємства призначає керівника підприємства, контролює і спрямовує діяльність керівника підприємства, надає згоду на вчинення значного господарського зобов'язання, господарського зобов'язання, щодо вчинення якого є заінтересованість тощо.	Наглядові ради закладів охорони здоров'я розглядають питання, зокрема, щодо дотримання прав і забезпечення безпеки пацієнтів, додержання вимог законодавства при здійсненні медичного обслуговування населення закладом охорони здоров'я, фінансово-господарської діяльності закладу охорони здоров'я.

Джерело: сформовано автором.

№ 2002-VIII від 06.04.2017 р., який дав старт процесу автономізації державних та комунальних закладів охорони здоров'я, тобто їх перетворенню з бюджетних установ на казенні підприємства, або комунальні некомерційні підприємства. Внаслідок такого перетворення у закладах охорони здоров'я — некомерційних підприємствах з'явилися нові органи управління та громадського контролю. Заклади охорони здоров'я, які стали державними та комунальними підприємствами, відповідно до змін в сфері корпоративного управління отримали можливість у випадках, передбачених законом, мати такі органи управління, як наглядові ради. У разі створення в закладі охорони здоров'я наглядової ради управління таким медичним підприємством здійснюватимуть наглядова рада та одноосібний або колегіальний виконавчий орган (директор / дирекція, правління). А, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1077 від 27.12.2017 р., при державних та комунальних закладах охорони здоров'я, що надають медичну допомогу вторинного і третинного рівнів, з якими укладені договори про медичне обслуговування населення, а також при інших закладах охорони здоров'я (за рішенням власника) утворюються спостережні ради. Спостережні ради стали органом залучення громадськості до вирішення питань охорони здоров'я [5].

Як бачимо, між наглядовою радою як органом управління підприємства та спостережною радою як органом залучення громадськості до охорони здоров'я є відмінності.

В межах реалізації Проєкту USAID "Підтримка реформи охорони здоров'я" протягом серпня — жовтня 2021 р. проводився польовий аналіз (дослідження) реальної ситуації щодо практик утворення та діяльності спостережних рад при закладах охорони здоров'я. Для

реалізації проведення даного дослідження на місцях Проєктом було залучено — Благодійний фонд "Пацієнти України" [13].

В рамках даного дослідження проводилося опитування (інтерв'ю) із керівниками 500 закладів охорони здоров'я та представниками спостережних рад цих закладів (якщо такі створені) у 9 областях України — Вінницька, Донецька, Житомирська, Запорізька, Луганська, Львівська, Сумська, Одеська, Харківська області [13].

Відповідно до результатів опитування про практики впровадження спостережних рад в закладах охорони здоров'я, проведеного Благодійним фондом "Пацієнти України", спостережні ради були створені лише у 12 % з 500 опитуваних закладів охорони здоров'я. Також за результатами дослідження було виявлено:

— Недосконалість попередньої редакції законодавства: зумовлення перешкод, пов'язаних зі створенням та ефективним функціонуванням спостережних рад у закладах охорони здоров'я.

— Низький рівень виконання законодавства.

— Формальна роль створених спостережних рад: наявність порушень законодавства при створенні та функціонуванні спостережних рад у тих закладах охорони здоров'я, де вони були створені, зокрема, порушення процедури відбору членів спостережних рад, відсутність засідань спостережних рад тощо [14, с. 30—31; 15, с. 3].

Результати цих досліджень стали основою для майбутніх законодавчих змін в Україні для підвищення ефективності управління через заміну спостережних рад на наглядові ради при закладах охорони здоров'я.

Законом України № 2347-IX від 01.07.2022 р. були внесені зміни до частини 2 статті 24 Основ законодавства України про охорону здоров'я, якими передбачено, що у державних та комунальних закладах охорони здоров'я, що надають спеціалізовану медичну допомогу, з якими головними розпорядниками бюджетних коштів укладені договори про медичне обслуговування населення, за рішенням власника закладу охорони здоров'я (уповноваженого ним органу) утворюються наглядові ради з обов'язковим залученням представників громадськості (за їхньою згодою). Наглядові ради також можуть утворюватися за рішенням власника в інших закладах охорони здоров'я [6].

Постановою Кабінету Міністрів України № 1221 від 21.11.2023 р. затверджено Порядок утворення наглядової ради закладу охорони здоров'я та Типове положення про наглядову раду закладу охорони здоров'я [8].

В даному випадку, у результаті таких змін українське законодавство фактично стало передбачати два різновиди наглядових рад, а саме: наглядові ради державних (комунальних) підприємств, статус яких врегульовано Господарським кодексом України [1] та наглядові ради закладу охорони здоров'я, передбачені Законом України № 2801-XII від 19.11.1992 р. [4].

Постановою Кабінету Міністрів України № 1221 від 21.11.2023 р. передбачено, що наглядова рада є колегіальним органом управління закладу охорони здоров'я, який у межах компетенції, визначеної законом і положенням про наглядову раду, здійснює управління закладом охорони здоров'я, а також контролює діяльність керівника закладу охорони здоров'я. Метою діяльності наглядової ради є:

- 1) забезпечення ефективного управління закладом охорони здоров'я у спосіб, що збалансовує та задовольняє інтереси усіх заінтересованих сторін;
- 2) гарантування надання якісної та доступної медичної допомоги;
- 3) забезпечення реалізації прав пацієнтів та працівників закладу;
- 4) сприяння ефективній реалізації прав власника на управління закладом.

Можна виділити основні повноваження наглядової ради:

- 1) погодження стратегічного, річного планів діяльності закладу охорони здоров'я, затвердження показників ефективності діяльності закладу охорони здоров'я та створення системи контролю за їх досягненнями;
- 2) надання пропозицій до проектів фінансового плану закладу охорони здоров'я;
- 3) погодження принципів формування організаційної структури закладу охорони здоров'я, внесення пропозицій щодо оптимізації організаційної структури за напрямками діяльності;
- 4) подання пропозицій власникові закладу охорони здоров'я (уповноваженому ним органу) (далі — власник закладу) щодо звільнення з посади керівника закладу охорони здоров'я, умов контракту з ним, матеріальної винагороди за ефективне управління закладом охорони здоров'я та матеріальної відповідальності за заподіяну шкоду;
- 5) виявлення та врегулювання реальних та/або потенційних конфліктів інтересів керівника закладу охорони здоров'я і членів наглядової ради закладу охорони здоров'я, а також інформування власника закладу про виявлені порушення;
- 6) надання згоди на вчинення правочину, щодо якого наявна заінтересованість.

Отже, на підставі аналізу чинного законодавства України, відкритих аналітичних даних можна дійти обґрунтованого висновку про наявність правової основи розвитку наглядової ради при закладах охорони здоров'я як колегіального органу управління, який у межах повноважень, здійснює управління закладом охорони здоров'я.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Наглядові ради у закладах охорони здоров'я, відповідно до Господарського кодексу України та Основ законодавства України про охорону здоров'я, мають значний потенціал для посилення управління в медичних установах, сприяючи прозорості, підзвітності та громадському контролю. Встановлено, що наглядові ради виконують не лише наглядову функцію, а й слугують платформою для залучення представників громади, громадських об'єднань, професійних організацій та місце-

вої влади, що підвищує рівень участі громадськості у системі охорони здоров'я. Однак, існуючі правові положення потребують удосконалення, зокрема щодо чіткого визначення компетенцій та відповідальності наглядових рад у закладах охорони здоров'я, щоб уникнути правових колізій і забезпечити ефективне виконання їхніх функцій.

Подальші дослідження можуть зосередитися на аналізі міжнародного досвіду функціонування наглядових рад у медичних закладах, що дозволить запозичити ефективні практики для України. Необхідно розробити та вдосконалити нормативно-правову базу, яка б регламентувала механізми взаємодії між наглядовими радами, власниками закладів охорони здоров'я та органами місцевого самоврядування. Перспективним напрямом є також створення методичних рекомендацій для впровадження наглядових рад у закладах охорони здоров'я, що сприятиме кращому розумінню їхньої ролі та забезпечить підтримку їхнього розвитку на місцевому рівні.

Література:

1. Господарський кодекс України: Закон України № 436-IV від 06.01.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 15 жовтня 2024).
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності: Закон України № 1405-VIII від 02.06.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19> (дата звернення: 15 жовтня 2024).
3. Деякі питання управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі: Постанова Кабінету Міністрів України № 142 від 10.03.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-2017-%D0%BF> (дата звернення: 15 жовтня 2024).
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України № 2801-XII від 19.11.1992 р. в редакції Закону України № 2002-VIII від 06.04.2017. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2002-19> (дата звернення: 15 жовтня 2024).
5. Про спостережну раду закладу охорони здоров'я та внесення змін до Типової форми контракту з керівником державного, комунального закладу охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України № 1077 від 27.12.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15 жовтня 2024).
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я: Закон України № 2347-IX від 01.07.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 15 жовтня 2024).
7. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023 — 2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України № 220 від 04.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15 жовтня 2024).
8. Про наглядову раду закладу охорони здоров'я: Постанова Кабінету Міністрів України № 1221 від 21.11.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

show/1221-2023-%D0%BF#Text (дата звернення: 15 жовтня 2024).

9. Євген Дихне. Навіщо держкомпаніям наглядові ради і хто повинен до них входити? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/10/21/678906/> (дата звернення: 15 жовтня 2024).

10. Сергій Шевченко. Наглядні ради держпідприємств — ручне управління або професіоналізм незалежних директорів? URL: <https://hoe.com.ua/post/nagljadovi-radiderzhpidprijemstv-ruchne-upravlinnja-abo-profesionalizm-nezaleznhn-direktoriv.html> (дата звернення: 15 жовтня 2024).

11. Миронюк І. С., Слабкий Г. О., Білак-Лук'янчук В. Й., Рожкова М. Г. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення надання медичної допомоги" як новий етап реформування галузі охорони здоров'я країни. /Медичне право України: сучасні досягнення та перспективи розвитку. Збірник наукових статей міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю з дня створення першої в Україні кафедри медичного права. Упор. І. Я. Сенюта, Х. Я. Терешко. Львів: Видавництво ЛОБФ "Медицина і право", 2023. С. 107 — 109.

12. Ірина Селіванова. Як спостережну раду при закладі охорони здоров'я наглядовою замінили. URL: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1976452> (дата звернення: 15 жовтня 2024).

13. Спостережні ради в закладах охорони здоров'я. URL: <https://nszu.gov.ua/novini/sposterezhni-radi-v-zakladah-ohoroni-zdorovya-583> (дата звернення: 15 жовтня 2024).

14. Лікування доступне для всіх. URL: <https://patients.org.ua/wp-content/uploads/2022/05/pou-2021-report.pdf> (дата звернення: 15 жовтня 2024).

15. Презентація про наглядові ради у межах Проєкту USAID "Підтримка реформи охорони здоров'я". URL: <https://docs.google.com/presentation/d/1BeSq82pRZbeq5vTQz66x5jnd7NFVVbeA/edit?usp=sharing&ouid=105721054817610976171&rtopof=true&sd=true> (дата звернення: 15 жовтня 2024)

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine. (2003), "The Economic Code of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (Accessed October 15, 2024).

2. Verkhovna Rada of Ukraine. (2016), Law of Ukraine "On amendments to certain legislative acts of Ukraine regarding the management of state and communal property objects", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-19> (Accessed October 15, 2024).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017), Resolution "Some issues of management of state unitary enterprises and business companies in which more than 50 percent of shares (stakes) belong to the state", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-2017-%D0%BF> (Accessed October 15, 2024).

4. Verkhovna Rada of Ukraine. (1992), Law of Ukraine "Fundamentals of the legislation of Ukraine on health care", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2002-19> (Accessed October 15, 2024).

5. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017), Resolution "On the supervisory board of a health care institution and

amendments to the standard form of a contract with the head of a state or municipal health care institution", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2017-%D0%BF#Text> (Accessed October 15, 2024).

6. Verkhovna Rada of Ukraine. (2022), Law of Ukraine "On amendments to certain legislative acts of Ukraine regarding the improvement of legislation on the activities of health care institutions", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (Accessed October 15, 2024).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2023), Resolution "On approval of the state anti-corruption program for 2023-2025", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text> (Accessed October 15, 2024).

8. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2023), Resolution "On the supervisory board of a health care institution", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1221-2023-%D0%BF#Text> (Accessed October 15, 2024).

9. Dykhne, Y. (2021), "Why do state companies need supervisory boards and who should join them?", available at: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/10/21/678906/> (Accessed October 15, 2024).

10. Shevchenko, S. (n.d.), "Supervisory boards of state enterprises — manual management or professionalism of independent directors?", available at: <https://hoe.com.ua/post/nagljadovi-radiderzhpidprijemstv-ruchne-upravlinnja-abo-profesionalizm-nezaleznhn-direktoriv.html> (Accessed October 15, 2024).

11. Myroniuk, I. S., Slabkyi, H. O., Bilak-Lukianchuk, V. Y., & Rozhkova, M. G. (2023), "The law of Ukraine "On amendments to certain legislative acts of Ukraine regarding the improvement of health care provision" as a new stage of reforming the health care sector in Ukraine", Medical law of Ukraine: Modern achievements and development perspectives. Proceedings of the International Scientific-Practical Conference dedicated to the 10th anniversary of the first Department of Medical Law in Ukraine, LOBF Medicine and Law Publishing House, Lviv, Ukraine, pp. 107 — 109.

12. Selivanova, I. (2023), "How the supervisory board of a health care institution was replaced with a supervisory board", available at: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1976452> (Accessed October 15, 2024).

13. National Health Service of Ukraine. (2021), "Supervisory boards in healthcare institutions", available at: <https://nszu.gov.ua/novini/sposterezhni-radi-v-zakladah-ohoroni-zdorovya-583> (Accessed October 15, 2024).

14. Patients of Ukraine. (2022), "Treatment accessible to all", available at: <https://patients.org.ua/wp-content/uploads/2022/05/pou-2021-report.pdf> (Accessed October 15, 2024).

15. USAID (2022), "Presentation on supervisory boards within the framework of the USAID Health Reform Support Project", available at: <https://docs.google.com/presentation/d/1BeSq82pRZbeq5vTQz66x5jnd7NFVVbeA/edit?usp=sharing&ouid=105721054817610976171&rtopof=true&sd=true> (Accessed October 15, 2024).

Стаття надійшла до редакції 06.11.2024 р.