

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.3.16>**В. В. Лисак**заступник голови районної адміністрації  
Запорізької міської ради по Вознесенівському району

## ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЛІНІЧНИХ КАФЕДР ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ТА ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ

У статті розглянуто основні проблеми державного регулювання діяльності клінічних кафедр закладів вищої та післядипломної медичної освіти, проаналізовано нормативно-правові акти, що здійснюють нормативно-правову регламентацію вищезазначеної діяльності.

Зазначено, що під час проведення реформи фінансування охорони здоров'я не було враховано особливих форм співпраці закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та закладів охорони здоров'я в процесі підготовки висококваліфікованих медичних кадрів.

Встановлено, що основними проблемами державного регулювання діяльності клінічних кафедр є:

1) проблема доступу до пацієнтів для надання медичної допомоги науково-педагогічними (науковими) працівниками з метою провадження освітньої та наукової діяльності;

2) відсутність фінансування державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти на сплату орендних платежів за використання нерухомого майна комунальних закладів охорони здоров'я під розміщення навчально-наукових (наукових) структурних підрозділів та сплату комунальних платежів, пов'язаних з утриманням нерухомого майна комунальних закладів охорони здоров'я, де розміщені навчально-наукові (наукові) структурні підрозділи;

3) фінансування університетських клінік, що є структурними підрозділами державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти;

4) проблема оплати праці науково-педагогічних працівників за лікувально-діагностичну роботу в умовах відсутності доступу до пацієнтів.

Визначено, що для розв'язання зазначених проблем необхідно вносити зміни у чинне законодавство.

Цілями проєкту Закону є забезпечення організаційно-правових умов надання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я науково-педагогічними (науковими) працівниками закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ як невіддільного складника освітнього (наукового) процесу під час підготовки фахівців у сфері охорони здоров'я та проведення медико-біологічних наукових досліджень. Завданням проєкту закону є внесення відповідних змін до Законів України, що визначають правові основи надання медичної допомоги, державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, провадження освітнього процесу, місцевого самоврядування, відносин щодо оренди державного та комунального майна, бюджетних відносин.

**Ключові слова:** заклади вищої (післядипломної) медичної освіти, клінічні кафедри, надання медичної допомоги як компонента освітнього процесу, університетські клініки, практична підготовка фахівців у сфері охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** Реформованим законодавством у сфері охорони здоров'я, що зумовлює сучасну трансформацію вищезазначеної сфери, на жаль, не враховано особливості надання медичної допомоги як невіддільного складника

освітнього (наукового) процесу під час підготовки фахівців у сфері охорони здоров'я та проведення медико-біологічних наукових досліджень.

Однак без забезпечення необхідних організаційно-правових умов надання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я науково-педагогічними (науковими)

працівниками закладів вищої (післядипломної) медичної освіти як невіддільного складника освітнього (наукового) процесу під час підготовки фахівців у сфері охорони здоров'я та проведення медико-біологічних наукових досліджень високоякісна підготовка кваліфікованих медичних кадрів та проведення результативних медико-біологічних досліджень є неможливим.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням державного регулювання медичної освіти присвячені праці таких вчених, як Я.Ф. Радиш, Д.В. Карамішев, Ю.В. Вороненко, В.М. Ждан, І.М. Скрипник, А.В. Марченко, Ю.С. Мазепа, О.В. Балусьова та інших. Однак на цей час відсутній науковий аналіз проблем діяльності клінічних кафедр у розрізі їх взаємодії із закладами охорони здоров'я. Водночас для якісної підготовки фахівців у сфері охорони здоров'я, що є одним із завдань державного управління, однією із нагальних стоїть проблема діяльності клінічних кафедр, і саме тому наукові дослідження зазначеного аспекту державного регулювання охорони здоров'я є особливо актуальними.

Як зазначають В.М. Ждан, І.М. Скрипник та А.В. Марченко, впроваджена система підготовки медичних кадрів є невіддільною частиною розвитку національної системи охорони здоров'я України та забезпечує збереження й відновлення здоров'я населення шляхом надання необхідного рівня медичної допомоги відповідно до державних стандартів [1, с. 38].

Ю.С. Мазепа вважає, що освіта для працівників охорони здоров'я має стати одним із ключових структурних елементів реформ системи охорони здоров'я, тісно пов'язана з її іншими функціями. Величезні зусилля необхідно докласти для поліпшення якості професійної підготовки та практичних навичок працівників охорони здоров'я для того, щоб їх кваліфікація відповідала потребам населення і вимогам системи охорони здоров'я. Потреби у сфері охорони здоров'я, нові очікування суспільства і складні умови існування в світі, що переживає глобалізацію, вимагають чітких правил з підготовки кадрових ресурсів охорони здоров'я [2, с. 76].

На думку О.В. Балусьової, зарубіжний досвід переконливо свідчить, що май-

бутнє медичних вузів тісно пов'язане з університетськими клініками, функціонування яких дозволяє об'єднати підготовку і перепідготовку кадрів, наукові дослідження і надання висококваліфікованої спеціалізованої медичної допомоги населенню [3, с. 8].

**Мета статті** – проаналізувати нормативно-правову базу, що регламентує здійснення діяльності клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) медичної освіти у закладах охорони здоров'я, визначити проблеми державного регулювання в цій сфері, окреслити шляхи їх вирішення.

**Методи дослідження:** пошуку інформації, структурно-функціональний, системно-аналітичний та порівняльно-правовий методи.

**Виклад основного матеріалу.** Вищеописана співпраця закладів вищої (післядипломної) медичної освіти із закладами охорони здоров'я в Україні успішно триває вже багато десятиліть, має свої усталені традиції та фундаментальні принципи, на яких практично ґрунтується уся вітчизняна система вищої медичної освіти, що вибудовувалася понад століття та має багатьох славетних вихованців, що стали видатними лікарями та вченими галузі медицини.

Донедавна ключові відносини співпраці закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ із закладами охорони здоров'я успішно регулювалися постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 «Про здійснення протягом бюджетного періоду видатків на утримання деяких бюджетних установ одночасно з різних бюджетів» [4] та наказом Міністерства охорони здоров'я України від 06.09.1997 № 174 «Про затвердження Положення про клінічний заклад охорони здоров'я» [5]. Зазначені нормативно-правові акти передбачають забезпечення наступних необхідних умов провадження співпраці для закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ:

1) надання медичної допомоги населенню в закладах охорони здоров'я науково-педагогічними (науковими) працівниками закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ;

2) безоплатне користування нерухомим майном комунальних закладів охорони здоров'я для розміщення навчально-наукових структурних підрозділів з оплатою комунальних платежів за рахунок місцевих бюджетів.

На цей час вищевказані нормативно-правові акти не втратили своєї юридичної сили. Однак у зв'язку з прийняттям Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» [6], «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [7] та ряду прийнятих на їх виконання підзаконних нормативно-правових актів, автономізацією більшості комунальних закладів охорони здоров'я (тобто зміною організаційно-правової форми з комунальних установ на комунальні некомерційні підприємства) основні положення постанови Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 [4] та наказу Міністерства охорони здоров'я України від 06.09.1997 № 174 [5] стали мати дискусійний характер.

Якщо розглядати більш детально постанову Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 [4], то дискусійність зазначеної постанови визначається наступними обставинами.

Так, зокрема, підпунктом 2 пункту 2 вищезазначеної постанови вказано, що витрати, пов'язані з утриманням клінічних лікувально-профілактичних закладів охорони здоров'я комунальної власності (оплата послуг з теплопостачання, водопостачання і водовідведення, електроенергії, природного газу, інших енергоносіїв), наданням послуг з охорони майна та вивезення відходів і їх утилізації та знешкодження, проведення ремонту, забезпечення медичним обладнанням, апаратурою та іншими засобами медичного та господарського призначення, оплатою додаткового чергування у вечірній та нічний час понад місячну норму робочого часу асистентів та наукових працівників кафедр, здійснюються лікувально-профілактичними закладами охорони здоров'я за рахунок коштів місцевих бюджетів [4]. Однак, як бачимо,

цей пункт має архаїчні положення, адже відповідно до проведеної реформи фінансування охорони здоров'я для отримання коштів за програмою державних медичних гарантій комунальним та державним закладам охорони здоров'я потрібно мати статус комунального некомерційного підприємства або казенного підприємства відповідно. Такий висновок ми можемо зробити, проаналізувавши Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я» [6], Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [7], постанову Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 391 «Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення» [8]. А тому кошти комунальних некомерційних підприємств (державних підприємств), з огляду на норми Бюджетного кодексу України, не є бюджетними, на відміну від коштів комунальних чи державних установ, які мають статус бюджетних коштів. І з огляду на викладене приведена нами вище норма постанови Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 [4] не може мати широкого застосування, адже більшість закладів охорони здоров'я в Україні набули статусу комунальних некомерційних підприємств з метою отримання фінансування від Національної служби здоров'я України.

Окрім того, як постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679 [4], так і наказом Міністерства охорони здоров'я України від 06.09.1997 № 174 [5] регулюється статус саме клінічного закладу охорони здоров'я. Однак такий статус мають далеко не усі заклади охорони здоров'я, що є клінічними базами закладів вищої медичної освіти. До того ж у процесі реорганізації багато закладів охорони здоров'я фактично втратили свій статус. Тому до закладів охорони здоров'я, що не мають статусу клінічного, вищенаведені нормативно-правові акти застосувати теж не можна.

У таких умовах далеко не усі суб'єкти означених правовідносин дотримуються приписів вищезазначених актів. Підтвердженням цього факту є прийняття рішень рядом обласних рад в Україні щодо організації співпраці закладів охорони здоров'я обласного підпорядкування на підставі договорів оренди з відшкодуванням витрат на комунальні платежі (наприклад, рішення сесії Дніпропетровської та Запорізької обласних рад).

Однак основною проблемою забезпечення практичного складника освітнього (наукового) процесу під час підготовки фахівців медичного профілю та проведення медико-біологічних досліджень є питання доступу до пацієнтів у науково-педагогічних (наукових) працівників закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ, а також лікарів-інтернів. Річ у тім, що можливість надання медичної допомоги науково-педагогічними (науковими) працівниками, що мають відповідну лікарську категорію або сертифікат лікаря-спеціаліста, лікарями-інтернами, іншими лікарями в процесі здобуття післядипломної освіти не передбачено ані Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [9], ані Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [7]. Законодавчими актами також і не визначено правовий режим використання медичного обладнання закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ, що знаходиться зазвичай на клінічних кафедрах (лабораторіях) на території закладів охорони здоров'я. Положення про лікувально-діагностичну діяльність науково-педагогічних працівників клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) медичної освіти наказу МОЗ України від 06.09.1997 № 174 [5] здебільшого сприймаються органами управління охороною здоров'я як дискусійні, а тому за вимогами даних органів науково-педагогічні (наукові) працівники для доступу до пацієнтів мають бути працевлаштовані в закладах охорони здоров'я. Однак працевлаштування на лікарські посади усіх науково-педагогічних (наукових) працівників у заклади охорони здоров'я видається нереальним через відсутність такої кількості вакан-

сій. Тому необхідно комплексно змінювати законодавство з метою регламентації надання медичної допомоги населенню науково-педагогічними (науковими) працівниками без трудових відносин із закладом охорони здоров'я на підставі договорів про спільну діяльність із закладами вищої (післядипломної) медичної освіти.

Окремою проблемою є також фінансування університетських клінік. Університетські клініки – це заклади охорони здоров'я, що є лікувально-навчально-науковими підрозділами закладів вищої освіти та закладів післядипломної освіти, що готують фахівців у сфері охорони здоров'я та/або здійснюють їх післядипломну освіту. Статус університетських клінік визначено ст. 33 Закону України «Про вищу освіту» [10], Типовим положенням про університетську клініку вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти), затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я України від 06.07.2015 р. № 408 [11]. Крім того, ст. 33 Закону України «Про вищу освіту» передбачено можливість утворювати в структурі закладів вищої освіти університетські лікарні [10].

Джерелами фінансування університетських клінік є:

- 1) кошти Державного бюджету України;
- 2) власні надходження ВНЗ:

– доходи від плати за послуги, що надаються згідно із законодавством університетською клінікою;

- за оренду майна клініки;
- благодійні внески, гранти та дарунки;
- інші джерела, не заборонені законодавством [11].

Цікаво, що вищезазначене Типове положення про університетську клініку вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти) до джерел фінансування відносить і власні надходження вищих навчальних закладів, що не дозволено ч. 4 ст. 13 Бюджетного кодексу України [12], до якої пропонується внести відповідні зміни, аби дозволити використання власних надходжень закладів вищої освіти для фінансування університетських клінік.

Окрім того, згідно з преамбулою до Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я» суспільство і держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здо-

ров'я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави. Відповідно до ст. 4 цього ж Закону одним із основних принципів охорони здоров'я в Україні є визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України. Згідно зі ст. 5 того ж нормативно-правового акту державні, громадські або інші органи, підприємства, установи, організації, посадові особи та громадяни зобов'язані забезпечити пріоритетність охорони здоров'я у власній діяльності [9]. З огляду на викладене державі та суспільству варто усвідомити, що без належної підготовки висококваліфікованих медичних кадрів та результативного проведення медико-біологічних наукових досліджень неможливо забезпечити високий рівень охорони здоров'я в Україні, а тому означені проблеми не є проблемами суто закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ, а є спільними проблемами суспільства загалом, усієї системи публічної влади, в тому числі органів державної влади та місцевого самоврядування. До того ж більшість випускників закладів вищої (післядипломної) медичної освіти працевлаштовуються саме у комунальні заклади охорони здоров'я, тим самим забезпечуючи дієвість регіональних систем охорони здоров'я.

**Висновки.** Таким чином, перелічені проблеми надання медичної допомоги науково-педагогічними (науковими) працівниками з метою провадження освітньої та наукової діяльності необхідно вирішувати шляхом прийняття необхідного законопроекту, а в подальшому проводити роботу щодо приведення у відповідність із цим законопроектом підзаконних нормативно-правових актів та прийняття нових підзаконних актів, що будуть уточнювати положення майбутнього Закону.

#### Список використаної літератури:

1. Ждан В.М., Скрипник І.М., Марченко А.В. Проблеми кадрової політики медичної галузі в розрізі часу. Завдання держави у забезпеченні ефективної кадрової політики системи охорони здоров'я: матеріали науково-практичної конференції (м. Київ, 22 квітня 2015 року). За загальною редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.М. Князевича, Н.О. Васюк. ДКС Центр, 2015. 160 с. С. 37–39.
2. Мазепа Ю.С. Стратегічний підхід оцінки кадрових ресурсів охорони здоров'я в європейському регіоні. Завдання держави у забезпеченні ефективної кадрової політики системи охорони здоров'я: матеріали науково-практичної конференції. (м. Київ, 22 квітня 2015 року). За загальною редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.М. Князевича, Н.О. Васюк. ДКС Центр, 2015. 160 с. С. 74–76.
3. Балусєва О.В. Пріоритетні напрями розвитку і удосконалення медичної освіти. Завдання держави у забезпеченні ефективної кадрової політики системи охорони здоров'я: матеріали науково-практичної конференції. (м. Київ, 22 квітня 2015 року). За загальною редакцією Ю.В. Ковбасюка, В.М. Князевича, Н.О. Васюк. ДКС Центр, 2015. 160 с. С. 7–10.
4. Про здійснення протягом бюджетного періоду видатків на утримання деяких бюджетних установ одночасно з різних бюджетів: постанова Кабінету Міністрів України від 11.09.2013 р. № 679. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-2013-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Положення про клінічний заклад охорони здоров'я: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 06.09.1997 № 174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0245-97#Text>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я: Закон України від 06.04.2017 р. № 2002-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2002-19#Text>.
7. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>.
8. Про затвердження вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення: постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2018-%D0%BF#Text>.

9. 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>.
10. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
11. Про затвердження Типового положення про університетську клініку вищого навчального закладу (закладу післядипломної освіти): наказ Міністерства охорони здоров'я України від 06.07.2015 р. № 408. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1104-15#Text>.
12. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI.
- 

**Lysak V. Problems of state regulation of clinical departments of higher and postgraduate medical education**

*The article considers the main problems of state regulation of clinical departments of higher and postgraduate medical education, analyzes the regulations implementing the regulatory framework of the above activities.*

*It is noted that the reform of health care financing did not take into account special forms of cooperation between higher (postgraduate) medical education institutions and health care institutions in the process of training highly qualified medical personnel.*

*It is established that the main problems of state regulation of clinical departments are:*

*1) the problem of access to patients for the provision of medical care by scientific and pedagogical (scientific) staff for the purpose of educational and scientific activities;*

*2) lack of funding for state institutions of higher (postgraduate) medical education to pay rent for the use of real estate of public health facilities for the placement of educational-scientific (scientific) structural units and payment of utility bills related to the maintenance of real estate of public institutions health care, where educational-scientific (scientific) structural subdivisions are located;*

*3) financing of university clinics, which are structural subdivisions of state institutions of higher (postgraduate) medical education;*

*4) the problem of remuneration of scientific and pedagogical workers for medical and diagnostic work in the absence of access to patients.*

*It is determined that in order to solve these problems it is necessary to make changes in the current legislation.*

*The objectives of the draft Law are to provide organizational and legal conditions for the provision of medical care in health care institutions by scientific and pedagogical (scientific) employees of institutions of higher (postgraduate) medical education and research institutions as an integral part of the educational (scientific) process. health care and conducting medical and biological research. The task of the draft law is to amend the Laws of Ukraine, which determine the legal basis for medical care, state financial guarantees of medical care, educational process, local self-government, relations on lease of state and communal property, budget relations.*

**Key words:** *institutions of higher (postgraduate) medical education, clinical departments, medical care as a component of the educational process, university clinics, practical training of specialists in the field of health care.*