

.....

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

.....

**УДК 351.773**

**DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.47>**

**В. В. Лисак**

заступник голови районної адміністрації  
Запорізької міської ради по Вознесенівському району

### **НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ КЛІНІЧНИХ КАФЕДР ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ТА ПІСЛЯДИПЛОМНОЇ МЕДИЧНОЇ ОСВІТИ**

*У статті визначено основні напрями удосконалення державного регулювання діяльності клінічних кафедр закладів вищої та післядипломної медичної освіти, а також запропоновано конкретні зміни до діючих нормативно-правових актів України, в тому числі створення нових нормативно-правових документів, які б вирішували проблеми державного регулювання діяльності клінічних кафедр.*

*До зазначених проблем, зокрема, належать: проблема доступу до пацієнтів у науково-педагогічних працівників для надання медичної допомоги в межах освітнього процесу; проблема впровадження орендних відносин та відносно відшкодування витрат на комунальні послуги в контексті діяльності клінічних кафедр на базі закладів охорони здоров'я; проблема використання медичного обладнання закладів вищої (післядипломної) освіти, що знаходяться у користуванні клінічних кафедр; проблема фінансування університетських клінік тощо.*

*Зокрема, запропоновано внести зміни до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», Закону України «Про вищу освіту», Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», Закону України «Про місцеве самоврядування», Закону України «Про оренду державного та комунального майна», Бюджетного кодексу України, постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411 «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я». Окрім того, запропоновано створити постанову Кабінету Міністрів України «Питання організації освітнього процесу у закладах охорони здоров'я».*

*Зазначені зміни забезпечать закладам вищої та післядипломної медичної освіти, науковим установам організаційно-правові умови надання медичної допомоги в закладах охорони здоров'я науково-педагогічними (науковими) працівниками закладів вищої (післядипломної) медичної освіти та наукових установ як невід'ємної складової освітнього (наукового) процесу при підготовці фахівців в сфері охорони здоров'я та проведенні медико-біологічних наукових досліджень, а також дозволять фінансувати діяльність університетських клінік та лікарень за рахунок коштів, залучених саме від надання платних освітніх послуг, що є власними надходженнями зазначених закладів від основної діяльності.*

**Ключові слова:** клінічні кафедри, університетські клініки, клінічні бази, практична підготовка медичних кадрів, державне регулювання діяльності клінічних кафедр.

**Мета статті.** Визначити основні напрями удосконалення державного регулювання діяльності клінічних кафедр закладів вищої та післядипломної медичної освіти, а також запропонувати конкретні зміни до діючих нормативно-правових актів України, в тому числі створення нових нормативно-правових документів.

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

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі реалізації медичної реформи відкрилася низка організаційних, соціальних та правових проблем, що негативно позначаються на розвитку та стані справ у сфері охорони здоров'я. Зокрема, в окрему групу можна виокремити проблеми вищої медичної освіти, які потребують нагального вирішення. Адже, цілком зрозуміло, що без потужного кадрового потенціалу у сучасній системі охорони здоров'я немає перспектив стабільного розвитку.

Шляхи вирішення вищевказаних проблем є неможливими без внесення відповідних змін у законодавство, які потрібно і варто обговорювати на рівні державного управління, а також з юридичною, медичною та профільною науково-педагогічною спільнотою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання проблем державного управління вищою медичною освітою є предметом наукових досліджень таких науковців, як: Я. Ф. Радиш, Д. В. Карамішев, М.М. Білінська, З.О. Надюк, Н. В. Авраменко, І. Я. Сенюта та багатьох інших вчених. Однак, на даний час бракує наукових публікацій, що присвячені саме державному регулюванню діяльності клінічних кафедр в контексті сучасної трансформації охорони здоров'я. Тому, дослідження діяльності клінічних кафедр з позицій державного регулювання з огляду на його значення для розвитку охорони здоров'я є надзвичайно актуальним.

Зокрема, І. О. Беззуб зазначає, що крім змін у дипломній та післядипломній освіті, урядовцям, парламентарям, освітянам і медикам потрібно визначитися

з тим, як зокрема впорядкувати відносини між навчальними закладами та закладами охорони здоров'я [1].

Г. М. Руденко стверджує, що одним із пріоритетів реформи є удосконалення вищої медичної освіти та підвищення практично-орієнтованої підготовки медичних кадрів. Необхідно значно посилити практичну підготовку майбутніх лікарів при збереженні високого рівня теоретичних знань. Основним завданням практичноорієнтованого навчання студентів-медиків на кафедрі є освоєння ними методів клінічного обстеження та діагностики захворювань, а також формування клінічного мислення. Лікар, який володіє гарними теоретичними знаннями, але не має практичних навиків збору анамнезу, клінічного обстеження та аналізу додаткових методів обстеження, в критичних ситуаціях не зможе швидко встановити вірний діагноз і надати якісну медичну допомогу [2, с. 170].

Заїчко Н.В., Мельник А.В., Качула С.О., Юрченко П.О., Качула О.О. зауважують, що використання університетської клініки як клінічної бази надає можливість найширшої інтеграції освітньої, лікувальної та наукової роботи викладачів в роботу медичних установ. Швидкість та ефективність втілення таких напрямків також залежить від фінансування. Враховуючи нинішній стан економіки нашої країни, бюджетне забезпечення університетських клінік знаходиться не в кращому стані, зокрема недостатньо засобів на отримання сучасного медичного обладнання та надання безкоштовної медичної допомоги. Це спонукає до пошуку інших джерел фінансування, спонсорської та грантової підтримки [3, с. 81].

**Виклад основного матеріалу.** Нормативно-правовою базою у цій сфері правового регулювання є Конституція України [4], Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [5], Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [6], Закон України «Про вищу освіту» [7], Закон України «Про оренду державного та комунального майна» [8], Закон України «Про місцеве самоврядування» [9], Бюджетний кодекс України [10].

Успішна та якісна підготовка медичних кадрів є основним та вирішальним фактором ефективності системи охорони здоров'я, що є одним із головних завдань державного управління в Україні. Клінічна кафедра закладів вищої (післядипломної) освіти грає основну роль у підготовці лікарських кадрів. адже саме на базі клінічних кафедр безпосередньо формуються лікувальні компетентності майбутнього лікаря. Клінічна кафедра займає особливе місце у функціональній взаємодії суб'єктів підготовки лікарських кадрів, юридично будучи у структурі закладу вищої (післядипломної) медичної освіти, а де-факто, організаційно перебуває у складі закладу охорони здоров'я, виконуючи частину лікувального навантаження даного закладу.

Місце та значення клінічних кафедр у соціальному розвитку держави зображено на рисунку 1.

Функції клінічної кафедри відграють значну роль у формування соціально-економічних показників охорони здоров'я в цілому.

Партнерські паритетні відносини державних закладів освіти, що готують фахівців у сфері охорони здоров'я та комунальних некомерційних підприємств (закладів

охорони здоров'я) мають будуватися в контексті усвідомлення ролі та значення діяльності кожної із сторін як у процесі підготовки медичних кадрів, так і у сфері розвитку та належного функціонування охорони здоров'я загалом. Адже, наприклад, кожного року витрачається велика кількість коштів Державного бюджету України на підготовку лікарських кадрів, лєвова частка яких працевлаштовується саме у заклади охорони здоров'я комунальної власності. Тому відносини оренди та відшкодування комунальних витрат в контексті розміщення клінічних кафедр державних закладів освіти в комунальних закладах навряд чи є економічно обґрунтованими.

З метою реалізації вищенаведених надважливих функцій клінічних кафедр, а також вирішення вищевказаних соціально-економічних та правових проблем державного регулювання діяльності клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) освіти необхідно підготувати та запропонувати до прийняття Верховною Радою України відповідного проекту Закону, який би врегулював вищевказані відносини згідно мети державного управління, тобто для задоволення потреб суспільства і держави.

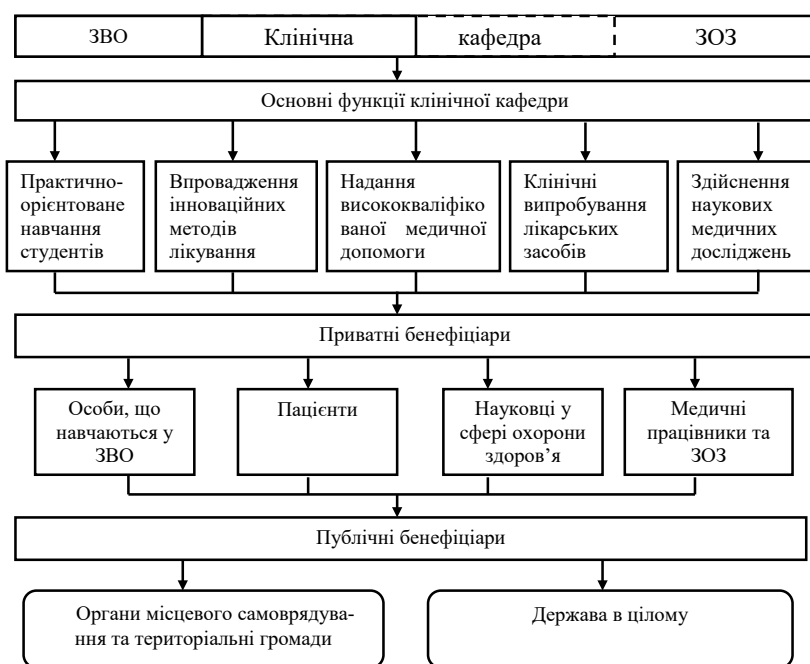


Рис. 1. Місце та значення клінічних кафедр у соціальному розвитку держави

Проектом Закону пропонується внести зміни до діючих редакцій деяких Законів України. А саме, пропонуються нижчевикладені зміни до Законів.

1. Внести до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [5] такі зміни:

1) частину першу статті 33 викласти в наступній редакції:

«Медична допомога надається відповідно до медичних показань професійно підготовленими медичними працівниками, які перебувають у трудових відносинах із закладами охорони здоров'я, що забезпечують надання медичної допомоги згідно з одержаною відповідно до закону ліцензією, та фізичними особами - підприємцями, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію в установленому законом порядку і можуть перебувати з цими закладами у цивільно-правових відносинах. З метою забезпечення освітнього та наукового процесів медична допомога надається науково-педагогічними (науковими) працівниками, аспірантами та докторантами, що мають відповідну лікарську категорію та/або сертифікат лікаря-спеціаліста, а також лікарями-інтернами, у закладах охорони здоров'я (в тому числі комунальними некомерційними підприємствами), що співпрацюють із закладами вищої (післядипломної) освіти та науково-дослідними установами на підставі відповідних договорів про спільну діяльність. Відповідно до вказаних умов науково-педагогічні (наукові) працівники, докторанти та аспіранти, лікарі-інтерни надають медичну допомогу в межах медичного обслуговування населення відповідними закладами охорони здоров'я та на підставі ліцензій, одержаних закладами охорони здоров'я в установленому законодавством порядку.»;

2) частину першу статті 34 викласти в наступній редакції:

«Лікуючий лікар - лікар закладу охорони здоров'я або лікар, який провадить господарську діяльність з медичної практики як фізична особа - підприємець і який надає медичну допомогу пацієнту в період його обстеження та лікування. У закладах охорони здоров'я, що співпрацюють із закладами вищої (післядипломної) освіти та науково-дослідними устано-

вами на підставі відповідних договорів про спільну діяльність, лікуючим лікарем може бути науково-педагогічний (науковий) працівник, який має відповідну лікарську категорію та/або сертифікат лікаря-спеціаліста».

2. Внести до Закону України «Про вищу освіту» [7] такі зміни:

1) абзац третій частини восьмої статті 33 викласти в наступній редакції:

«Порядок утворення і функціонування клінічних баз закладів освіти у сфері охорони здоров'я, університетських клінік та університетських лікарень визначається нормативно-правовими актами Кабінету Міністрів України».

2) статтю 56 доповнити частиною шостою наступного змісту:

«В межах освітнього процесу науково-педагогічні працівники клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) освіти провадять лікувально-діагностичну роботу у закладах охорони здоров'я (в тому числі у комунальних некомерційних підприємствах). Така лікувально-діагностична робота регламентована договорами про спільну діяльність між закладами вищої (післядипломної) освіти та закладами охорони здоров'я, не передбачає укладення трудових відносин та здійснюється відповідно до ліцензій, одержаних закладами охорони здоров'я в установленому законодавством порядку.».

3) статтю 70 доповнити частиною четвертою наступного змісту:

«Медичне обладнання клінічних кафедр державних закладів вищої освіти у сфері охорони здоров'я може використовуватися для надання медичних послуг закладами охорони здоров'я, на території яких розташовані ці клінічні кафедри, на умовах договору про спільну діяльність між закладами освіти та закладами охорони здоров'я з метою забезпечення практичної складової освітнього процесу.».

3. Внести до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [6] такі зміни:

1) статтю 9 доповнити частиною дев'ятою наступного змісту:

«Надавач медичних послуг має право у встановленому законом порядку здійснювати медичне обслуговування населення

за програмою медичних гарантій за участі науково-педагогічних (наукових) працівників клінічних кафедр закладів вищої (післядипломної) освіти або підрозділів науково-дослідних установ, які перебувають у договірних правовідносинах із закладами охорони здоров'я (в тому числі комунальними некомерційними підприємствами), що забезпечують надання медичної допомоги згідно з одержаною відповідно до закону ліцензією, на базі яких розміщуються такі клінічні кафедри або підрозділи науково-дослідних установ та здійснюють лікувально-діагностичну роботу як невід'ємну складову освітнього або наукового процесів. Таке обслуговування може здійснюватись з використанням обладнання державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти на умовах договорів про спільну діяльність між таким закладом та надавачем медичних послуг».

2) частину першу статті 10 доповнити абзацом четвертим наступного змісту:

«Для надавачів медичних послуг, що мають статус клінічних закладів охорони здоров'я, встановлюються підвищені тарифи».

4. Внести до Закону України «Про місцеве самоврядування» [9] такі зміни:

1) підпункт 2 пункту «б» статті 32 викласти в наступній редакції:

«2) забезпечення відповідно до закону розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, забезпечення належних умов організації лікувально-діагностичної, навчальної та/або наукової діяльності та розміщення навчально-наукових (наукових) підрозділів державних закладів вищої (післядипломної) освіти (науково-дослідних установ) на базі комунальних закладів охорони здоров'я відповідно до договорів про спільну діяльність, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів, залучення роботодавців до надання місць для проходження виробничої практики учнями професійно-технічних навчальних закладів».

5. Внести до Закону України «Про оренду державного та комунального майна» [8] такі зміни:

1) доповнити статтю 1 частиною одинадцятою наступного змісту:

«Дія цього Закону не поширюється на відносини між комунальними (державними) закладами охорони здоров'я та державними (комунальними) закладами вищої (післядипломної) освіти (науковими установами) щодо використання нерухомого майна закладів охорони здоров'я (в тому числі комунальних некомерційних підприємств) для розміщення навчально-наукових та/або наукових підрозділів закладів вищої (післядипломної) освіти (наукових установ) з метою забезпечення освітнього та наукового процесів і надання медичної допомоги населенню. Вищезазначені відносини здійснюються на безоплатній основі відповідно договору про спільну діяльність, типова форма якого затверджується постановою Кабінету Міністрів України.».

6. Внести до Бюджетного кодексу України [10] такі зміни:

1) частину четверту статті 13 доповнити абзацом двадцять третім наступного змісту:

«Заклади вищої (післядипломної) освіти, що є бюджетними установами, самостійно визначають статті та обсяги витрат власних надходжень».

З метою деталізації положень вищезазначеного проекту Закону, впровадження його у практику державного управління, необхідно прийняти відповідні підзаконні нормативно-правові акти та внести зміни до вже існуючих. Так, пропонується внести зміни до Вимог до надавача послуг з медичного обслуговування населення, з яким головними розпорядниками бюджетних коштів укладаються договори про медичне обслуговування населення, затверджених постановою КМУ від 28.03.2018 № 391 [11] шляхом викладення зазначених вимог у новій редакції.

Зміни, передбачені новою редакцією Вимог, полягають у викладенні абзацу четвертого зазначеного документу наступним змістом: «Реєстрація надавача як юридичної особи (крім державної або комунальної установи, що не є закладом вищої освіти) або як фізичної особи – підприємця. Нада-



вачем можуть бути заклади вищої освіти, в структурі яких є університетські клініки та/або університетські лікарні.»

Окрім того, пропонуємо внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 411 «Деякі питання електронної системи охорони здоров'я» [12].

Основними завданнями проекту є забезпечення включення до Реєстру медичних працівників науково-педагогічних працівників клінічних кафедр і лікарів-інтернів закладів вищої освіти та забезпечення їм доступу до пацієнтів.

Крім цього, вважаємо за необхідне створити нову Постанову Кабінету Міністрів України, якою затвердити:

Положення про організацію освітнього процесу у закладах охорони здоров'я;

Типове положення про університетську клініку закладу вищої освіти (закладу післядипломної освіти);

Типовий договір про спільну діяльність між закладом вищої освіти (закладом післядипломної освіти) та закладом охорони здоров'я.

**Висновки.** Запропонований нами пакет проектів нормативно-правових актів вирішує наступні важливі завдання державного управління в питаннях підготовки висококваліфікованих медичних кадрів, а саме:

– надає можливість науково-педагогічним працівникам, що відповідають єдиним кваліфікаційним вимогам, надавати медичну допомогу пацієнтам в межах освітнього процесу, в тому числі реєстрації в Реєстрі медичних працівників електронної системи охорони здоров'я;

– вирішує питання розміщення клінічних кафедр у закладах охорони здоров'я, фінансування видатків на оплату комунальних послуг, доплати науково-педагогічним працівникам за лікувально-діагностичну роботу;

– вирішує питання фінансування видатків на утримання університетських клінік державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти;

вирішує питання спільного використання медичного обладнання державних закладів вищої (післядипломної) медичної освіти в освітньому та лікувальному процесі.

Таким чином, реалізація положень запропонованого нами пакету проектів нормативно-правових актів у разі його прийняття сприятиме подальшому розвитку вищої медичної освіти, знівелює ризики втрати клінічних баз закладами вищої медичної освіти в сучасних умовах, стане гарантією забезпечення обов'язкової практичної компоненти освітнього процесу у підготовці медичних кадрів, сприятиме збереженню діючої мережі закладів охорони здоров'я та підвищення якості медичних послуг, що ними надаються, і, як наслідок підвищиться доступність цих послуг для пацієнтів.

### Список використаної літератури:

1. Беззуб І. О. Сучасний стан та перспективи розвитку медичної освіти в Україні. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2855:suchasnij-stan-ta-perspektivi-rozvitku-medichnoji-osviti-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2855:suchasnij-stan-ta-perspektivi-rozvitku-medichnoji-osviti-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350)
2. Руденко Г. М. Практично-орієнтована підготовка медичних кадрів у сучасних умовах реформи системи охорони здоров'я України. Підготовка медичних кадрів в сучасних умовах реформи системи охорони здоров'я. Тези доповідей навчально-методичної конференції 15.02.2017. За редакцією В. М. Мороза, Ю. Й. Гумінського, Л. В. Фоміної. ВНМУ імені М.І. Пирогова, 2017. 229 с. С. 170-171.
3. Заїчко Н.В., Мельник А.В., Качула С.О., Юрченко П.О., Качула О.О. Перспективи розвитку університетських клінік в Україні. Актуальні проблеми сучасної вищої медичної освіти: національний та світовий вимір. Тези доповідей навчально-методичної конференції 07.02.2019. За редакцією В. М. Мороза, Ю. Й. Гумінського, Л. В. Фоміної. ВНМУ імені М.І. Пирогова, 2019. 260 с. С. 80-81.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
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. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон

- України від 19.10.2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>.
7. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>.
8. Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 03.10.2019 р. № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text>.
9. Про місцеве самоврядування: 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>.
10. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>.
11. 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>.
12. Деякі питання електронної системи охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 411. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/411-2018-%D0%BF#Text>.
- 

### **Lysak V. Directions for improving the state regulation of clinical departments of higher and postgraduate medical education**

*The article identifies the main areas of improvement of state regulation of clinical departments of higher and postgraduate medical education, as well as proposes specific changes to existing regulations of Ukraine, including the creation of new regulations that would solve problems of state regulation of clinical departments.*

*These problems, in particular, include: the problem of access to patients for research and teaching staff to provide medical care within the educational process; the problem of introduction of lease relations and relative reimbursement of utility costs in the context of the activities of clinical departments on the basis of health care facilities; the problem of using medical equipment in institutions of higher (postgraduate) education, which are used by clinical departments; the problem of financing university clinics, etc.*

*In particular, it is proposed to amend the Law of Ukraine «Fundamentals of legislation of Ukraine on health care», the Law of Ukraine «On higher education», the Law of Ukraine «On state financial guarantees of medical services», the Law of Ukraine «On local self-government», the Law of Ukraine «On the lease of state and communal property », the Budget Code of Ukraine, the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of April 25, 2018 № 411 «Some issues of the electronic health care system». In addition, it is proposed to create a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «The organization of the educational process in health care institutions.»*

*These changes will provide institutions of higher and postgraduate medical education, scientific institutions with organizational and legal conditions for providing 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 educational (scientific) ) process in the training of specialists in the field of health and medical and biological research, as well as to finance the activities of university clinics and hospitals at the expense of funds raised from the provision of paid educational services, which are own revenues from these activities.*

**Key words:** *clinical departments, university clinics, clinical bases, practical training of medical staff, state regulation of clinical departments.*