

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОВНОВАЖЕННЯ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ТРАНСПЛАНТАЦІЇ

TO THE QUESTION OF THE REALIZATION OF THE POWERS OF THE CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE IN THE FIELD OF TRANSPLANTATION

Пішта В.І.,

*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права юридичного факультету
Ужгородського національного університету*

У статті розглядаються повноваження Кабінету Міністрів України у сфері трансплантації. Аналізуються розроблення та виконання державних цільових програм, спрямованих на розвиток трансплантації. Висвітлюється забезпечення фінансування видатків на трансплантацію.

Ключові слова: трансплантація, Кабінет Міністрів України, державна цільова програма, Державний бюджет України, фінансування видатків на трансплантацію.

В статье рассматриваются полномочия Кабинета Министров Украины в сфере трансплантации. Анализируются разработка и выполнение государственных целевых программ, направленных на развитие трансплантации. Освещается вопрос об обеспечении финансирования расходов на трансплантацию.

Ключевые слова: трансплантация, Кабинет Министров Украины, государственная целевая программа, Государственный бюджет Украины, финансирование расходов на трансплантацию.

The article considers the powers of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of transplantation. The development and implementation of state target programs aimed at the progress of transplantation is analyzed. The article highlights the issue about the providing financing for transplantation costs.

Key words: transplantation, Cabinet of Ministers of Ukraine, State target program, State budget of Ukraine, financing of transplantation costs.

Постановка проблеми. Правильне розуміння повноважень Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) є важливим для правової науки, оскільки дозволяє визначити точне місце КМУ в механізмі державної влади в Україні. В свою чергу, трансплантація – це специфічний метод лікування за допомогою якого можна врятувати людське життя чи покращити стан здоров'я. Тому вирішення питання про повноваження КМУ у сфері трансплантації дозволить окреслити пріоритетні напрями та розкрити обсяги, характер та зміст цього органу, а також ефективність функціонування. Попри цю важливість, питання про повноваження КМУ у сфері трансплантації на сьогоднішній день не стало предметом систематичних наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти адміністративно-правового регулювання трансплантації досліджували О.Г. Пелагеша, І.Р. Пташник, В.П. Сальников, І.Я. Сенюта, С.Г. Стеценко, В.М. Шульга та інші вчені.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити деякі аспекти щодо реалізації повноважень КМУ у сфері трансплантації.

Забезпечення розроблення та виконання державних цільових програм, спрямованих на розвиток трансплантації. У ЗУ «Про державні цільові програми» [1] йде мова про те, що: «Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави... [та] здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками вико-

нання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням».

У цьому Законі [1] визначено основні стадії розроблення та виконання державних цільових програм, зокрема до таких відносяться: 1) ініціювання розроблення державної цільової програми, розроблення та громадське обговорення концепції програми; 2) схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення; 3) розроблення проекту програми визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування; 4) стратегічна екологічна оцінка у випадках, визначених Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку»; 5) державна експертиза проекту програми; 6) погодження та затвердження програми; 7) проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми; 8) організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням; 9) підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів; 10) підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.

Стаття 17 ЗУ «Про державні цільові програми» [1] визначає основні повноваження КМУ у сфері розроблення та виконання державних цільових програм. Згідно з цією статтею КМУ: а) розробляє і здійснює загальнодержавні програми в порядку, встановленому законом; б) схвалює концепції державних

цільових програм, приймає рішення щодо розроблення проектів програм та строків їх розроблення; в) визначає державних замовників державних цільових програм; г) за поданням державних замовників затверджує державні цільові програми (за винятком загальнодержавних програм); г) приймає рішення щодо внесення змін до затверджених ним державних цільових програм; д) у разі необхідності приймає рішення про дострокове припинення виконання державних цільових програм, які ним затвержені, або про продовження строку виконання цих програм; е) у межах своєї компетенції здійснює контроль за виконанням державних цільових програм.

Як бачимо, ЗУ «Про державні цільові програми» визначає широке коло повноважень КМУ, що дозволяє в повній мірі здійснити розробку та виконання державної цільової програми у сфері трансплантації.

Варто зазначити, що КМУ вже було затверджено такі програми: а) Державну програму розвитку трансплантації на 2002–2005 роки [2]; б) Концепцію Державної програми «Трансплантація» на 2006–2010 роки [3]; в) Державну цільову соціальну програму «Трансплантація» на період до 2012 року [4].

Кожна із них мала амбітні цілі – підвищення якості надання медичних послуг із застосуванням трансплантації, покращення стану здоров'я та продовження строків життя людини, покращення взаємодії між закладами охорони здоров'я та науковими установами у питаннях трансплантації, покращити нормативно-правову базу у сфері трансплантації та ін. Проте, на сьогоднішній день, положення кожної з програм залишаються нереалізованими.

В.М. Шульга звертає увагу на те, що: «... кошти державного бюджету у загальній сумі 20,9 мільйонів гривень, що надійшли на виконання Державної програми розвитку трансплантації на 2002–2005 роки, використані Міністерством охорони здоров'я з порушеннями чинного законодавства та неефективно, зокрема: з бюджетними правопорушеннями – 13,2 мільйонів гривень, неефективно – 4,5 мільйонів гривень та з порушеннями чинного законодавства – 4,2 мільйонів гривень» [5, с. 249].

Як результат, виникає очевидна проблема – неефективність використання коштів, що виділені на реалізацію програми. Одним із варіантів вирішення цієї проблеми В.М. Шульга називає внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет на відповідний рік», де пропонує виокремити фінансування трансплантації окремим рядком [25, с. 250].

Проблеми з фінансуванням та низька якість програм – це не єдині проблеми на які слід звернути КМУ під час забезпечення та розроблення державних цільових програм у сфері трансплантації. О.С. Попович та Т.М. Валентейчик виділяють ще одну важливу квестію, що може призвести до неефективності таких програм – відсутність будь-якого управління ходом реалізації програми, а також те, що керівники програм не мають реальних можливостей для цього [6, с. 43].

В.Ю. Трайтлі вважає, що покращити ситуацію може аудит ефективності державних цільових про-

грам: «... з його допомогою можливо здійснювати вплив і контроль за якістю, прозорістю, ефективністю та результативністю не тільки програм, а й безпосередньо державної політики як з боку уряду, так і з боку громадян. Адже застосування аудиту ефективності можливо здійснювати на всіх стадіях бюджетного процесу, що дає можливість своєчасного виявити різнопланові за масштабом і значенням проб леми та знайти шляхи їх вирішення й усунення» [7, с. 206].

Забезпечення фінансування видатків на медичну допомогу із застосуванням трансплантації та здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією. Стаття 49 Конституції України [8] визначає, що охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, а також те, що медична допомога у державних та комунальних закладах охорони здоров'я є безоплатною.

Статті 8 та 18 Основ законодавства України про охорону здоров'я [9] доповнюють положення Конституції України про безоплатність медичної допомоги у державних та комунальних закладах охорони здоров'я під час надання первинної, вторинної (спеціалізованої) та третинної (високоспеціалізованої) допомоги. Натомість у статті 12 йде мова про забезпечення державної політики охорони здоров'я бюджетними асигнуваннями в розмірі, що відповідає її науково обґрунтованим потребам, але не менше десяти відсотків національного доходу.

Що стосується сфери трансплантації, то основні повноваження щодо забезпечення фінансування видатків на медичну допомогу із застосуванням трансплантації має КМУ (стаття 7 ЗУ «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині») [10].

Стаття 12 ЗУ «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» [10] закріплює положення про те, що фінансове забезпечення трансплантації органів та діяльності пов'язаної з нею, здійснюється за рахунок Державного бюджету та разом з тим робить відсилання до законодавства України: «1. Фінансове забезпечення організації медичної допомоги із застосуванням трансплантації та/або здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, інших джерел, не заборонених законодавством; 2. Порядок фінансового забезпечення організації медичної допомоги із застосуванням трансплантації та/або здійснення діяльності, пов'язаної з трансплантацією, встановлюється законодавством».

Необхідно зазначити, що ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» [11] (стаття 20) серед повноважень КМУ вказує розробку та схвалення Бюджетної декларації, розробку проектів законів про Державний бюджет України та про внесення змін до Державного бюджету України, забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України

звіту про його виконання; прийняття рішення про використання коштів резервного фонду Державного бюджету України. Згадана стаття закріплює за КМУ виключні повноваження у бюджетному процесі, що дозволяє стверджувати те, що КМУ має безпосередній вплив на забезпечення фінансування видатків на трансплантацію.

5 вересня 2018 року КМУ прийняв Постанову № 707 «Деякі питання реалізації пілотного проєкту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів» [12], що дало змогу залучити кошти з Державного бюджету України та спрямувати їх, серед іншого, на забезпечення утворення та функціонування Єдиної державної інформаційної системи трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів.

Як бачимо, дані, що наведені в таблиці 2, свідчать про відсутність видатків на трансплантацію у 2013–2017 роках. Сумарна кількість видатків на трансплантацію у 2012–2018 роках – 120 мільйонів гривень. При цьому 112 мільйонів гривень було виділено у 2018 році.

Кількість видатків на охорону здоров'я збільшується з кожним роком: від 414 мільярдів гривень у 2012 році до 992 мільярдів гривень у 2018 році. Однак обсяг ВВП істотно зменшився. Якщо у 2013 році ВВП України становив 183 мільярди доларів США, то у 2015–2016 роках опустився до позначки 91–93 мільярдів доларів США. Починаючи з 2017 року обсяг ВВП збільшується.

Частка видатків на трансплантацію від загальних видатків на охорону здоров'я є мізерною. Наприклад, у 2012 році вона становила 0,01 %, а у 2018 році – 0,13 %.

Як свідчать наведені вище дані, фінансових ресурсів у сфері трансплантації вкрай мало, що не дозволяє говорити про ефективність реформ. Позитивним моментом є прийняття у 2018 році ЗУ «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», для реалізації положень якого і було виділено відповідні кошти у 2018–2019 роках.

Постанова КМУ № 18 «Про затвердження Порядку передачі бюджетних призначень, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів

з бюджету» [13] та стаття 23 Бюджетного кодексу України [14] визначають механізм перерозподілу видатків бюджету. Відповідно до цього механізму, Уряд України має можливість забезпечення фінансування видатків на медичну допомогу із застосуванням трансплантації за допомогою прийняття рішення про: 1) передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого; 2) передачу нерозподілених бюджетних призначень на визначену в законі про Державний бюджет України мету між головними розпорядниками; 3) перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами; 4) перерозподіл видатків державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями.

Стаття 97 Бюджетного кодексу України [14] визначає, що одним із видів трансфертів, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам є медична субвенція.

Згідно зі статтею 103⁴ Бюджетного кодексу України [14] КМУ здійснює розподіл резерву медичної субвенції та може визначати напрями використання таких коштів.

Висновки. Затвердження КМУ нової державної цільової програми у сфері трансплантації дозволить визначити основні проблеми, що існують в цій сфері, а також визначити основні шляхи та способи розв'язання цих проблем. Іншою перевагою прийняття програми буде поетапність виконання поставлених завдань, що дозволить вирішувати наступне завдання після виконання попереднього. При цьому, КМУ під час розроблення державної цільової програми у сфері трансплантації слід звернути увагу на підвищення ефективності щодо виконання програми усією вертикаллю органів виконавчої влади.

КМУ відіграє визначальну роль при формуванні Державного бюджету України, а також має всі необхідні повноваження для забезпечення фінансування видатків на медичну допомогу із застосуванням трансплантації відповідно до ЗУ «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині». Однак починаючи з 2012 року на потреби у сфері трансплантації з Державного бюджету України було виділено видатків на суму 120 мільйонів гривень.

Таблиця 1

Видатки на трансплантацію в Україні у 2012–2018 роках

Роки	Всього видатків із ДБУ, млрд грн	Видатки на охорону здоров'я, млрд грн.	Видатки на трансплантацію, млн грн	Частка видатків на трансплантацію у видатках на ОЗ, %	Обсяг ВВП, млрд. дол. США
2012	414	65	8	0,01	176
2013	420	72	0	0	183
2014	442	67	0	0	134
2015	582	62	0	0	91
2016	647	57	0	0	93
2017	841	72	0	0	112
2018	992	87	112	0,13	дані відсутні

Джерело розрахунків: дані Світового банку та додатків до Закону України «Про державний бюджет України» на відповідні роки.

Цієї суми не досить для функціонування трансплантативної системи України та задоволення потреб суспільства у трансплантації в необхідних обсягах. Очевидним є і той факт, що держава не створює

умови для ефективного та доступного для всіх громадян медичного лікування із застосуванням трансплантації, а отже, положення статті 49 Конституції України у цій частині не виконуються.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. С. 352.
2. Про затвердження Державної програми розвитку трансплантації на 2002–2005 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2002 р. № 1339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1339-2002-%D0%BF>.
3. Про схвалення Концепції Державної програми «Трансплантація» на 2006–2010 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 липня 2006 р. № 416-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/416-2006-%D1%80>.
4. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Трансплантація» на період до 2012 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 894. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/894-2008-%D0%BF>.
5. Шульга В.М. До питання вдосконалення функціонування системи органів державної влади України в сфері трансплантації. *«Ефективність державного управління»* : зб. наук. пр. 2014. Вип. 39. С. 248–256.
6. Попович О.С., Велентейчик Т.М. Проблеми підвищення ефективності державних цільових програм. *Наука та правознавство*. 2009. № 2. С. 38–47.
7. Трайтлі Ю.В. Державні цільові програми як об'єкт аудиту ефективності. *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2014. № 1 (19). С. 203–207.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
9. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. С. 19.
10. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині : Закон України від 17 травня 2018 р. № 2427-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 28. С. 232.
11. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. С. 222.
12. Деякі питання реалізації пілотного проекту щодо зміни механізму фінансового забезпечення оперативного лікування з трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018 р. № 707. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/707-2018-%D0%BF>.
13. Про затвердження Порядку передачі бюджетних призначень, перерозподілу видатків бюджету і надання кредитів з бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2011 р. № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2011-%D0%BF>.
14. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. С. 572.