

2. Козловський, А.О. Ефективність банківської діяльності: навч. посіб. [Текст] / А.О. Козловський. – К.: 2004. – 217 с.
3. Савчук, А.В. Управління фінансовою безпекою комерційного банку [Текст] / А.В. Савчук. // Фінанси і кредит. – 2014. – С. 306 – 307.
4. Різник, Н.С. Безпека банківської діяльності [Електронний ресурс] / Н.С. Різник. – Режим доступу: <http://lib.lntu.info/books/fof/bs/2011/11-15/>.
5. Фадєєв, Д.А. Фінансова безпека банківської діяльності в Україні [Електронний ресурс] / Д.А. Фадєєв. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/5_NITSB_2009/Economics/40908.doc.htm.

References

1. Kovalenko V.V. Stratehichne upravlinnia finansovoiu stiikistiu bankivskoi systemy: metodolohiia i praktyka: [monohrafiia], V.V. Kovalenko. Sumy: DVNZ «UABS NBU», 2010, 228 p.
2. Kozlovskiy A.O. Efektyvnist bankivskoi diialnosti: navch. posib. A.O. Kozlovskiy. K.: 2004, 217 p.
3. Savchuk, A.V. Upravlinnia finansovoiu bezpekoiu komertsiinoho banku, A.V. Savchuk. Finansy i kredyt, 2014, pp. 306 – 307.
4. Riznyk N.S. Bezpeka bankivskoi diialnosti [Elektronnyi resurs], N.S. Riznyk. Rezhym dostupu: <http://lib.lntu.info/books/fof/bs/2011/11-15/>.
5. Fadiiev D.A. Finansova bezpeka bankivskoi diialnosti v Ukraini [Elektronnyi resurs], D.A. Fadiiev. – Rezhym dostupu: http://www.rusnauka.com/5_NITSB_2009/Economics/40908.doc.htm.

Отримано 05.12.2016

УДК 336.148

Андрій ЯЦЕНКО

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ВИКОРИСТАННЯ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ У ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

ВНЗ «Національна академія управління», Київ, Україна

Резюме. Переважна більшість закладів охорони здоров'я в Україні фінансуються з Державного та місцевих бюджетів. Саме тому необхідний постійний фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів. Здійснення фінансового контролю потребує належного нормативно-правового, організаційного, методичного, кадрового забезпечення. Підсистема нормативно-правового забезпечення здійснення фінансового контролю діяльності закладів охорони здоров'я є найважливішою. Розкрито основні проблеми теорії та практики застосування нормативно-правових актів, що регулюють процес фінансового контролю загалом та в сфері охорони здоров'я зокрема. Запропоновано способи вирішення проблем шляхом прийняття та запровадження в процес фінансового контролю використання лікарських засобів Стандарту фінансового контролю діяльності бюджетних закладів охорони здоров'я, який максимально враховуватиме особливості їх діяльності.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, фінансовий контроль, заклади охорони здоров'я, лікарські засоби, проблеми фінансового контролю.

Andriy YATSENKO

THEORETICAL FOUNDATIONS OF NORMATIVE AND LEGAL MAINTENANCE OF FINANCIAL CONTROL USE OF MEDICINES IN HEALTH CARE INSTITUTIONS

National academy of Management, Kyiv, Ukraine

Summary. The vast majority of health care in Ukraine is financed from the State and local budgets and use of budgetary funds needs of permanent financial control. Information, normative and legal, organizational,

methodological, personnel systems are a part of state financial control system. The system of normative and legal maintenance is the most important of all systems in the process of financial control. The peculiarity of health care is the use of material resources such as medicines and food products. The article deals with the main problems of the theory and practice of application of normative and legal acts, which regulate the process of financial control in general including health sector. The most important problems of normative and legal maintenance of financial controls are: the status of the main institution of financial control is not defined by the current legislation, the conceptual base and a hierarchy of allocation of functions and authorities of bodies of financial control is missing; a low level of personal responsibility of objects and subjects of financial control; financial control at regional and municipal level is almost not regulated by the current legislation. The legal maintenance system of state internal financial control of using medicines in health care institutions is poorly developed. One of the ways to solve the problems is the adoption and implementation in the process of financial control use of medicines the Standard of financial control of budgetary health care institutions. This Standard must consider all the peculiarities of health care as much as possible.

Key words: *normative and legal maintenance, financial control, health care institutions, medicines, problems of financial control.*

Постановка проблеми. Не зважаючи на затяжну світову фінансово-економічну кризу, фінансування закладів охорони здоров'я з Державного та місцевих бюджетів в Україні з кожним роком збільшується. Як і будь-які бюджетні заклади, що отримують бюджетне фінансування, заклади охорони здоров'я повинні забезпечувати належний зовнішній та внутрішній фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів. Особливістю закладів охорони здоров'я, яка вирізняє їх з-поміж інших бюджетних установ та некомерційних підприємств, є наявність у них такого виду матеріального ресурсу, як лікарські засоби. Важливість перевірки використання бюджетних коштів підтверджуються виокремленням для закладів охорони здоров'я в програмах та планах здійснення контрольних заходів органами державного контролю питань перевірки використання лікарських засобів та продуктів харчування. Організація фінансового контролю щодо лікарських засобів вимагає створення підсистем кадрового, методологічного, нормативно-правового і організаційного забезпечення. Нормативно-правове забезпечення відіграє особливу важливу роль, тому що саме з нього розпочинається процес контролю. На даному етапі в звичайних закладах охорони здоров'я, таких, як місцеві лікарні, поліклінічні заклади, система внутрішнього контролю відсутня або слабо розвинена.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням проблеми нормативно-правового забезпечення здійснення фінансового контролю в т.ч. у бюджетній сфері, присвячені наукові праці таких вчених, як Піхоцький В.Ф., Симоненко В.К., Стефанюк І.Б., Шевченко Н.В., Шевчук О.А., Чугунов І.Я. та ін. Однак питання нормативно-правового забезпечення фінансового контролю в закладах охорони здоров'я залишаються не розкритими повною мірою та потребують ґрунтовного дослідження.

Мета статті – розкриття сутності підсистеми нормативно-правового забезпечення здійснення фінансового контролю використання лікарських засобів у закладах охорони здоров'я, визначення основних проблем функціонування цієї підсистеми та надання пропозицій щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Для розкриття сутності нормативно-правового забезпечення фінансового контролю певних об'єктів, перш за все необхідно надати розуміння сутності цих об'єктів, у нашому випадку – розкрити значення терміна «лікарські засоби». Оскільки цей термін відноситься до медичної сфери, на нашу думку, не може бути його багатозначного трактування. Чинним законодавством визначено: лікарські засоби – це будь-яка речовина або комбінація речовин, що має властивості та призначена для лікування або профілактики захворювань у людей, чи будь-яка речовина або комбінація, яка може бути призначена для запобігання вагітності, відновлення, корекції чи зміни фізіологічних функцій у людини шляхом здійснення фармакологічної, імунологічної або метаболічної дії чи для встановлення медичного діагнозу [1].

Однак працівники органів державного фінансового контролю не мають відповідних повноважень для встановлення належності тих чи інших медичних препаратів до складу лікарських засобів. З точки зору фінансового контролю, лікарські засоби є оборотними матеріальними ресурсами закладів охорони здоров'я, а в нашому випадку саме процес використання лікарських засобів як матеріальних ресурсів є об'єктом здійснення фінансового контролю.

Підсистема нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю використання лікарських засобів являє собою сукупність норм права, які регулюють процес здійснення фінансового контролю. Водночас слід зауважити, що у системі нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю існують проблеми, які є наслідком проблем теорії та практики здійснення фінансового контролю взагалі.

Зокрема, Шевченко Н.В. виокремлює такі проблеми правового забезпечення здійснення державного фінансового контролю [6]:

- 1) невпорядкованість нормативно-правової бази та ієрархії розподілу функцій і повноважень суб'єктів контролю;
- 2) нерациональна структура видів державного фінансового контролю (переважна більшість контрольних заходів входять до групи наступного (заключного) контролю;
- 3) низький рівень персональної відповідальності суб'єктів та об'єктів контролю.

На думку Шевчука О.А. [7, с. 16 – 17] також у сфері нормативно-правового забезпечення державного фінансового контролю та правозастосовній практиці в Україні існують певні проблеми, зокрема:

- поняття «єдина система державного фінансового контролю» не регламентоване жодним вітчизняним законом, а відтак, діяльність численних контролюючих органів залишається некоординованою належним чином;
- відсутній базовий закон України про державний фінансовий контроль, який би однозначно унормував сутність державного фінансового контролю, його функціональне призначення, принципи організації, об'єкти і суб'єкти, предмет та види, способи та методи його здійснення;
- законодавчо не закріплено статус вищого органу фінансового контролю, не розмежовано сфери діяльності різних контролюючих органів;
- чинне законодавство практично не регламентує організацію державного фінансового контролю на регіональному та муніципальному рівнях, що спричиняє відсутність єдиної системи організації фінансового контролю на рівні суб'єктів і органів місцевого самоуправління.

Розглядаючи проблеми правового забезпечення фінансового контролю, виокремлені Шевчуком О.А., можна зробити висновок про те, що:

1) в Україні є чинним Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26.01.1993 р. № 2939-XII. Однак у ньому розкривається, в основному, сутність здійснення фінансового контролю, який здійснюється центральним органом виконавчої влади у сфері державного фінансового контролю;

2) Закон України «Про Рахункову палату» від 02.07.2015 р. № 576-VIII так і не затвердив статус Рахункової палати як вищого органу фінансового контролю. Також у ньому державний зовнішній фінансовий контроль безпосередньо прирівняний до аудиту, що, на нашу думку, не є правильним;

3) значною проблемою залишається здійснення фінансового контролю на місцевому рівні, де фінансовий контроль здійснювався територіальними органами Державної фінансової інспекції України. Однак згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 06.04.2016 р. № 266 «Про утворення міжрегіональних територіальних органів Державної аудиторської служби», відбувається реорганізація територіальних органів Державної фінансової інспекції. В процесі реорганізації територіальних органів створюються укрупнені офіси Державної аудиторської служби України, що, на нашу думку, може негативно вплинути на результативність здійснення контрольних заходів.

Чугунов І.Я. вважає, що вагомою проблемою є чинне законодавство, яке не передбачає належного відшкодування втрачених державних коштів і такої ж відповідальності посадових осіб за порушення фінансової дисципліни [5, с. 7].

Серйозну проблему становить і відсутність правових норм, що визначають відповідальність за невиконання представлень і приписів контролюючих органів, ненадання інформації з їх запитів, надання неповної чи недостовірної інформації, а також за відмову від допуску на об'єкт, що перевіряється, без належної підстави [8, с. 311].

Регулювання процесу здійснення державного внутрішнього фінансового контролю, тобто такого, який безпосередньо здійснюється в центральних органах виконавчої влади сфери охорони здоров'я та підпорядкованих їм бюджетних установах, також потребує вдосконалення. В цілому, Міністерство охорони здоров'я України є одним з перших органів виконавчої влади, який розвиває систему внутрішнього контролю та аудиту. Зокрема, нині діючими є наказ від 07.05.2009 № 310 «Про затвердження Порядку здійснення внутрішнього фінансового контролю за діяльністю підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління МОЗ України», наказ МОЗ України від 27.03.2012 № 207 «Про затвердження Порядку проведення внутрішнього аудиту в системі Міністерства охорони здоров'я України», наказ МОЗ України від 02.06.2016 № 509 «Про здійснення заходів з контролю використання лікарських засобів та медичних виробів, закуплених за бюджетні кошти» [2].

Регламентування процесу здійснення внутрішнього контролю безпосередньо в бюджетних закладах охорони здоров'я має здійснюватися за допомогою відповідних розпоряджень керівників цих закладів у вигляді окремих документів або разом із нормативними документами, що регламентують бухгалтерський облік у закладах.

Зараз відсутній нормативний документ, який би регламентував списання медикаментів, які не входять до Переліку наркотичних засобів, речовин і прекурсорів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 770. Крім цих лікарських засобів, інші медикаменти списуються після їх фактичного отримання за накладними (вимогами) відповідальною особою у відділенні закладів охорони здоров'я і тому достатньо важко проконтролювати їх використання. Саме це питання найчастіше задають працівники контролюючого органу і на яке отримують відповіді з посиланням на відсутність нормативного документа, який би чітко регулював процес списання усіх лікарських засобів.

На нашу думку, необхідним кроком для вдосконалення правового забезпечення здійснення фінансового контролю використання матеріальних ресурсів, у т.ч. і лікарських засобів, у закладах охорони здоров'я може бути створення Стандарту державного фінансового контролю діяльності бюджетних закладів сфери охорони здоров'я. В цьому Стандарті необхідно визначити загальний порядок планування, організації, здійснення та узагальнення результатів контролю діяльності всіх бюджетних установ сфери охорони здоров'я. Структура такого Стандарту наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Структура запропонованого Стандарту державного фінансового контролю діяльності бюджетних закладів охорони здоров'я

Table 1

The structure of the proposed Standard of state financial control of the budgetary health care institutions

Вступ	Пояснення необхідності застосування Стандарту
Розділ 1	Визначення термінів, що застосовуються в Стандарті
Розділ 2	Планування контролю
Розділ 3	Організація контролю
Розділ 4	Здійснення контролю
Розділ 5	Узагальнення результатів та звітування за результатами контролю
Розділ 6	Заходи щодо запобігання можливим порушенням

Джерело: складено автором.

Звичайно, різні види бюджетних закладів охорони здоров'я мають певні відмінності в своїй діяльності, однак Стандарт є узагальнюючим і не може надати дуже значної деталізації. У ньому неможливо врахувати абсолютно всі аспекти діяльності установ.

У цілому, система нормативно-правових актів державного фінансового контролю має будуватися з урахуванням таких основних вимог [3, с. 249]:

- нормативно-правові акти не повинні мати суперечностей (у т.ч. невідповідності в назвах, термінології), дублювати один одного;
- має бути чітко визначено, які конкретні питання державного фінансового контролю розглядає той чи інший рівень нормативного регулювання, як він взаємодіє з іншими рівнями, які види нормативно-правових актів входять у той чи інший рівень;
- повинна бути чітко визначена обов'язковість застосування, порядок розроблення й узгодження нормативно-правових актів державного фінансового контролю.

Висновки. Україна зобов'язалася привести своє законодавство у відповідність до регламентних норм Європейського Союзу. Система правового забезпечення здійснення фінансового контролю має чітко регламентувати увесь процес здійснення контролю, не повинно бути дублювання функцій контролюючих органів. Треба визначитися з понятійним апаратом, організацією та методикою здійснення контролю. Перспективи подальших досліджень полягають у створенні та аналізі нових нормативно-правових актів фінансового контролю сфери охорони здоров'я, які б покращили процес здійснення державного зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю.

Conclusions. Ukraine pledged to adapt its legislation in conformity with the regulatory standards of the European Union. The system of legal maintenance of financial control should regulate the whole process of control; duplication of functions of control authorities should be avoided; the notion of legislation should be determined, the organization and methodology of financial control should be cleared. The prospects of further research are creation and analysis of new normative and legal acts of financial control in health care. These laws should improve the process of the state external and internal financial control.

Використана література

1. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Аналітична довідка про хід виконання плану заходів щодо реалізації Стратегії розвитку системи управління державними фінансами (за II квартал 2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/informacija-pro-vikonannja-planu-zahodiv-schodo-realizacii-strategii-rozvitku-sistemi-upravlinnja-derzhavnimi-finansami?category=mizhnarodne-spivrobitnictvo>.
3. Піхоцький, В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики: монографія [Текст] / В.Ф. Піхоцький. – Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2014. – 336 с.
4. Товстопят, Л.М. Правове регулювання фінансового контролю в Україні: проблеми та перспективи вдосконалення [Текст] / Л.М. Товстопят, О.В. Хуткий // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – 3(2). – С. 230 – 232.
5. Чугунов, І.Я. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку [Текст] / І.Я. Чугунов, В.М. Федосов // Фінанси України. – 2009. – №4. – С.3 – 12.
6. Шевченко, Н.В. Механізм оцінки ефективності державного фінансового контролю в Україні: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.08 – гроші фінанси і кредит [Текст] / Н.В. Шевченко. – Суми, 2011. – 21 с.
7. Шевчук, О.А. Правове забезпечення державного фінансового контролю [Текст] / О.А. Шевчук // Економіка розвитку. – 2013. – № 2 (66). – С.15 – 19.
8. Шевчук, О.А. Державний фінансовий контроль: питання теорії та практики: монографія [Текст] / О.А. Шевчук. – Університет банківської справи Національного банку України, 2013. – 431 с.

References

1. Pro likars'ki zasoby: Zakon Ukrainy, pryjnyatyj 04.04.1996 № 123/96-VR. [About medicines: the law of Ukraine from April 10.04.1996 № 123/123/96-VR]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
2. Analitychna dovidka pro khid vykonannia planu zakhodiv schodo realizatsii Stratehii rozvytku systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy (za II kvartal 2016 r.). [Analytical Note on the execution of plan of action for the implementation Strategy of management of the state finance (for the first quarter 2016).]. (n.d.). www.minfin.gov.ua. Available at: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/informacija-pro-vikonannja-planu-zahodiv-schodo-realizacii-strategii-rozvitku-sistemi-upravlinnja-derzhavnimi-finansami?category=mizhnarodne-spivrobitnictvo> [in Ukrainian].
3. Pikhots'kyj V.F. Systema derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: kontseptual'ni zasady teorii ta praktyky: monohrafiia. The system of state financial control in Ukraine: conceptual bases of the theory and practice. Vydavnytstvo Natsional'noho universytetu "L'vivs'ka politekhnikha". Publishing house National University "Lviv Politekhnikha". Lviv, 2014, 336 p. [in Ukrainian].
4. Tovstopyat L.M., Khutkyj O.V. Pravove rehuliuвання finansovoho kontroliu v Ukraini: problemy ta perspektyvy vdoskonalennia. Legal regulation of financial control in Ukraine: problems and prospects for improvement. Porivnial'no-analitchne pravo. Comparative and Analytical Law. Uzhgorod, 2013, 3(2), pp. 230 – 232 [in Ukrainian].
5. Chuhunov I.Ya. Derzhavnyj vnutrishnij finansovyj kontrol': stratehiia rozvytku. The state internal financial control: strategy of development. Finansy Ukrainy. Finance of Ukraine. Kyiv, 2009, no. 4, pp. 3 – 12 [in Ukrainian].
6. Shevchenko N.V. Mekhanizm otsinky efektyvnosti derzhavnoho finansovoho kontroliu v Ukraini: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. ekon. nauk: spets. 08.00.08 - hroshi finansy i kredyt. The mechanism of evaluating the effectiveness of state financial control in Ukraine: Author. Thesis on competition. Science. the degree of Candidate of Economic. Sciences specials. 08.00.08 - Money finance and credit. Sumy, 2013, 21 p. [in Ukrainian].
7. Shevchuk O.A. Pravove zabezpechennia derzhavnoho finansovoho kontroliu. The legal provision of the state financial control. Ekonomika rozvytku. Economics of development. Kharkiv, 2013, 2(66), pp. 15 – 19 [in Ukrainian].
8. Shevchuk O.A. Derzhavnyj finansovyj kontrol': pytannia teorii ta praktyky: monohrafiia. The state financial control: theory and practice. Universytet bankiv's'koi spravy Natsional'noho banku Ukrainy. University of Banking of National Bank of Ukraine. Kyiv, 2013, 431 p. [in Ukrainian].

Отримано 02.11.2016