

МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ СУДОВО-МЕДИЧНИХ ЕКСПЕРТИЗ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF FORENSIC MEDICAL EXAMINATIONS IN THE HEALTH CARE SYSTEM IN UKRAINE

У статті розкрито специфіку механізму публічного управління сферою судово-медичних експертиз у системі охорони здоров'я. Визначено, що законодавство України визначає перелік органів публічного управління сферою судово-медичних експертиз, їх функції, починаючи з загальнодержавного рівня, де головною інституцією публічного управління є Міністерство охорони здоров'я України, яке забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Виявлено, що у структурі Міністерства охорони здоров'я України є медичний департамент, який здійснює розробку порядків проведення судово-медичної експертизи та розробку правил проведення такої експертизи. Визначено, що здійснення судово-медичної експертизи має базуватися на принципах законності, об'єктивності, повноти дослідження та незалежності державними установами, тобто бюро судово-медичних експертиз. Розкрито структуру системи судово-медичної служби України. З'ясовано, що обласні бюро судово-медичної експертизи є об'єднаними професійними організаціями, що входять до структури медичних закладів, створених за рішенням виконавчого комітету обласних рад. Визначено, що механізм публічного управління сферою судово-медичних експертиз регламентується положеннями Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України», Закону України «Про судову експертизу», Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, Положення про бюро судово-медичної експертизи управлінь охорони здоров'я обласних виконавчих комітетів та республіканське бюро (Автономної Республіки Крим), Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України» та іншими документами. Відзначено, що механізм публічного управління сферою судово-медичних експертиз повинен включати сукупність управлінських впливів суб'єктів публічного управління сферою судово-медичних експертиз на управлінські об'єкти, тобто ті структури, які безпосередньо здійснюють судово-медичні експертизи.

Ключові слова: механізм, публічне управління, судово-медична експертиза, судово-медична служба, бюро, охорона здоров'я.

The article reveals the specifics of the mechanism of public administration of the sphere of forensic medical examinations in the health care system. It is determined that the legislation of Ukraine defines the list of public administration bodies in the field of forensic medical expertise, their functions, starting from the national level, where the main institution of public administration is the Ministry of Health of Ukraine, which ensures the formation and implementation of state policy in the field of health care. It is found that the structure of the Ministry of Health of Ukraine includes a medical department which develops procedures for conducting forensic medical examination and develops rules for conducting such examination. It is determined that the implementation of forensic medical examination should be based on the principles of legality, objectivity, completeness of research and independence by state institutions, i.e., bureaus of forensic medical examinations. The structure of the forensic medical service system of Ukraine is revealed. It is found that the regional bureaus of forensic medical examination are united professional organizations that are part of the structure of medical institutions established by the decision of the executive committee of regional councils.

It is determined that the mechanism of public administration of the field of forensic medical examinations is regulated by the provisions of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Regulations on the Ministry of Health of Ukraine", the Law of Ukraine "On Forensic Examination", the Instruction on Forensic Medical Examination, the Regulations on the Bureau of Forensic Medical Examination of the Health Departments of the Regional Executive Committees and the Republican Bureau (of the Autonomous Republic of Crimea), the Order of the Ministry of Health of Ukraine "On Development and Improvement of Forensic Medicine". It is noted that the mechanism of public administration of the field of forensic medical examinations should include a set of managerial influences of the subjects of public administration of the field of forensic medical examinations on managerial objects, i.e. those structures which directly carry out forensic medical examinations.

Key words: mechanism, public administration, forensic medical examination, forensic medical service, bureau, health care.

УДК 351:340.6
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.34.18>

Гбур З.В.,

професор, доктор наук з державного управління, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування Національного університету охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика
ORCID: 0000-0003-4536-2438

Кошова С.П.

к.держ.упр., доцент, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування Національного університету охорони здоров'я України імені П.Л. Шупика
ORCID: 0000-0002-7637-4311

Постановка проблеми. З часів здобуття Україною незалежності велика увага приділяється механізму публічного управління сферою судово-медичних експертиз, яка обумовлює собою прийняття низки нормативно-правових документів концептуального характеру, якими визначатиметься порядок формування та реалізації такого управління. У ході формування механізму публічного управління сферою судово-медичних експертиз не повинні

порушуватися основні принципи такої діяльності, зокрема: законність, незалежність, об'єктивність та добросовісність проведення судово-медичних експертиз, а також не порушуватися права та законні інтереси громадян у такому процесі.

Водночас завданнями, які постають перед суб'єктами публічного управління сферою судово-медичних експертиз в контексті формування механізму публічного управління, є

пошук і визначення шляхів підвищення ефективності публічного управління сферою судово-медичних експертиз, оптимізації організаційного забезпечення та удосконалення засад цього процесу.

З огляду на те, складність і масштабність цієї проблеми зумовили необхідність комплексного дослідження з одного боку та багатовекторність наукових досліджень з іншого, і, зі свого боку, вказують на особливу актуальність тематики цієї проблеми, яка лежить в основі цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання формування та реалізації механізму публічного управління сферою судово-медичних експертиз серед вітчизняних науковців взагалі не досліджувалися. Проте розглядаються окремі питання, які проливають певне світло на цю проблематику.

Так, Гладіліна О. досліджує особливості державне управління у сфері судово-медичної експертизи та зауважує, що вони полягають у забезпеченні нормативно-правових, організаційних, наукових і соціально-економічних засад у сфері судової експертизи з метою створення ефективних умов діяльності та всебічного розвитку фахівців [1].

Водночас Саханенко С. та Ровинська К., провівши комплексне дослідження, наголошують, що необхідно вдосконалити нормативно-правове забезпечення, тобто чіткі законодавчі вказівки щодо організації та проведення судово-медичних експертиз у випадках професійної недбалості медичних працівників. Усе це допоможе забезпечити узгодженість підходів і методів та визначити відповідальність за недостатню аргументацію чи недостатні технічні висновки експертів. Також, на думку науковців, необхідно реформувати систему судово-медичної діагностики. Тут важливо позбутися подвійної підпорядкованості судово-медичних експертів, оскільки доцільним буде пряме підпорядкування спеціалізованим органам виконавчої влади. Це дозволить фахівцям забезпечувати якісне обстеження та отримувати достовірні результати, не покладаючись на місцеву «медичну статистику» та передавати її у відповідальні органи [2, с. 34].

Клименко О. наголошує, що необхідність реформування організаційно-правових засад державного управління у сфері судово-медичної експертизи зумовлена необхідністю створення в Україні єдиної системи державних спеціалізованих установ з проведення судово-медичних експертиз. З позиції вченого ця система має підпорядковуватись безпосередньо Міністерству охорони здоров'я України або окремому департаменту цього міністерства. Ця

спеціалізована система судово-медичної експертизи дасть можливість здійснювати роботу судово-медичних експертів за прозорим механізмом організації роботи та забезпечувати запит суспільства на чесне та справедливе проведення судово-медичної експертизи для встановлення причини смерті та ступеня тяжкості смерті. Водночас для усунення протиріччя між раніше проведеними розслідуваннями та іншими матеріалами справи необхідно перевіряти правильність надання медичної допомоги у разі притягнення медичного персоналу до кримінальної відповідальності за професійні порушення [3, с. 37].

Репешко П. у дисертаційному дослідженні розглядає інституційні механізми державного регулювання розвитку судово-експертної професії як системи інституцій та організацій, що взаємопов'язані в динамічних рухах за певними етапами еволюції та впливають на розвиток судово-експертної професії [4].

Враховуючи дослідження науковців та актуальність даної теми дослідження, варто наголосити, що **метою наукової статті** є висвітлення специфіки механізму публічного управління сферою судово-медичних експертиз у системі охорони здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Судово-медична експертиза є одним із найвідповідальніших аспектів сучасної та адекватної оцінки вихідних даних, адже від результатів досудового та судового розслідування багато в чому залежить подальша доля багатьох осіб, зацікавлених у судовому процесі. Все це потребує постійного дослідження та вдосконалення нормативно-правової бази та організації роботи судово-медичних експертів, а також рекомендацій щодо застосування нових сучасних методів дослідження, які значно розширюють можливості експертної практики.

Законодавство України визначає перелік органів публічного управління сферою судово-медичних експертів, їх функції, починаючи з загальнодержавного рівня, де головною інституцією публічного управління є Міністерство охорони здоров'я України. Так, Міністерство охорони здоров'я України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого контролює та координує Кабінет Міністрів України. Окрім того, Міністерство охорони здоров'я України забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я [5].

У структурі Міністерства охорони здоров'я України є медичний департамент, який є підзвітним та підконтрольним Міністру охорони здоров'я України та заступнику Міністра охорони здоров'я України відповідно до розпо-

ділу обов'язків. Так, відповідно до положення «Про медичний департамент» [6] медичний департамент Міністерства охорони здоров'я України:

1) здійснює розробку порядків проведення судово-медичної експертизи;

2) здійснює розробку правил: а) проведення судово-медичних експертиз (досліджень) у відділеннях судово-медичної гістології, імунології, криміналістики, цитології, токсикології бюро судово-медичної експертизи; б) проведення судово-медичних експертиз (обстежень) з приводу статевих станів у бюро судово-медичної експертизи; в) проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи.

Частиною 1 статті 7 Закону України «Про судову експертизу» [7] визначено сферу діяльності судових експертів, які професійно здійснюють судово-експертну діяльність. Водночас частиною 2 статті 7 зазначеного закону визначено повний перелік державних спеціальних установ, підпорядкованих відповідним центральним органам виконавчої влади, які є суб'єктами публічного управління сферою судово-медичних експертиз.

Доцільно зауважити, що здійснення судово-медичної експертизи має базуватися на принципах законності, об'єктивності, повноти дослідження та незалежності державними установами, тобто бюро судово-медичних експертиз.

До системі судово-медичної служби України входять [8]:

1. Головне бюро судово-медичної експертизи МОЗ України.

2. Республіканське бюро судово-медичної експертизи (Автономна Республіка Крим).

3. Бюро судово-медичної експертизи управлінь охорони здоров'я обласних виконавчих комітетів.

З адміністративно-господарської точки зору бюро підпорядковується відповідному органу охорони здоров'я, а в організаційному та науково-методичному відношенні – Міністерству охорони здоров'я України. Штатна чисельність бюро затверджується директором Медичного департаменту відповідно до чинного нормативного навантаження та критеріїв комплектування персоналу [9].

До складу бюро повинні входити такі структурні підрозділи [9]:

1) Відділ судово-медичної експертизи трупів;

2) Відділ судово-медичної експертизи потерпілих, обвинувачених та інших осіб;

3) Відділ чергових судово-медичних експертиз;

4) Відділ судово-медичної експертизи речових доказів (судово-медична лабораторія), який складається з: а) Відділення судово-медичної гістології; б) Відділення судово-медичної імунології; в) Відділення судово-медичної криміналістики; г) Відділення судово-медичної токсикології; д) Відділення судово-медичної цитології;

5) Відділ комісійних судово-медичних експертиз;

6) Організаційно-методичний відділ;

7) Міські (міст обласного підпорядкування) та районні (міжрайонні) відділення бюро судово-медичної експертизи;

8) Адміністративно-господарська частина з канцелярією та архівом.

Якщо у складі відділу судово-медичної експертизи трупів є кілька моргів, то одному з них (головному відділу) надається статус відділу, а решта – статус відділення цього відділу. Структура і штатний розпис бюро можуть бути змінені директором відповідно до виробничої потреби та наявних коштів. Міські (міст обласного значення) та районні (міжрайонні) відділення бюро організовуються за межами обласного центру, де розташоване бюро, з урахуванням фактичного обсягу судово-експертної роботи та віддаленості відділення від бюро. Залежно від виробничої потреби та наявності достатніх коштів можуть передбачатися структурні підрозділи. В організаційному, науково-методичному та управлінсько-господарському відношенні завідувачі міського (міського обласного значення), районного (міжрайонного) відділень бюро підпорядковуються директору, який очолює відділ. Керівництво діяльністю бюро проводиться одноосібно під керівництвом директора, який також є провідним експертом у галузі судово-медичної експертизи відповідних органів охорони здоров'я.

Обласні бюро судово-медичної експертизи є об'єднаними професійними організаціями, що входять до структури медичних закладів, створених за рішенням виконавчого комітету обласних рад. В адміністративно-господарському відношенні бюро підпорядковується Управлінню охорони здоров'я облдержадміністрації, в організаційно-науково-методичному відношенні – державній установі «Головне бюро судово-медичної експертизи МОЗ України». У своїй діяльності обласні бюро керуються Конституцією України, Законом України «Про судову експертизу», іншими законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативними актами Міністерства охорони здоров'я України тощо. Засновниками бюро є обласні ради, які

представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, районів та управляють їх спільним майном у порядку, встановленому чинним законодавством.

Бюро є юридичною особою з моменту державної реєстрації в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань і має самостійний баланс, окремий майновий, розрахунковий та інші облікові рахунки в органах державного казначейства України, свою печатку, штампи, бланки та інші реквізити, тобто є юридичною особою, яка веде самостійний бухгалтерський облік.

Доцільно відзначити, що бюро судово-медичної експертизи здійснюють діяльність відповідно до «Положення про методичну/консультативну раду бюро судово-експертної експертизи», затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17.01.1995 № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України» [10].

Судово-медичні експертизи, які проводять бюро, повинні базуватися на єдиній організаційній основі, яка, з одного боку, забезпечує дотримання експертами вимог законодавства, а з іншого – забезпечує проведення експертизи з використанням науково-обґрунтованих методів дослідження. Велике значення мають навчально-методичні матеріали, які використовуються в системі судово-медичної експертизи. Будь-яку судово-медичну експертизу потрібно належним чином оформлювати у вигляді документа, що пред'являється до справи.

При призначенні судово-медичної експертизи складається картотека судової експертизи. Кожний акт складається з чотирьох розділів: вступу, експериментальної частини, даних про лабораторні методи дослідження та висновків. При замовленні експертизи складається звіт, який також складається з чотирьох розділів: вступ, обставин справи, дослідна частина та висновки. Ці документи повинні повністю відображати висновки та давати науково обґрунтовані відповіді на поставлені запитання. Документи бажано ілюструвати фотографіями, схемами та малюнками. Документи складаються в двох примірниках на місцевій мові без використання медичної термінології, без позначок, виправлень і скорочення слів. Строк проведення експертизи не повинен перевищувати одного місяця з моменту надходження всіх документів, необхідних для її проведення.

Отже, потрібно відзначити, що судово-медична експертиза виконується згідно з Законом України «Про судову експертизу»

[7], процесуальним законодавством, іншими законодавчими актами, міжнародними договорами та угодами про взаємну правову допомогу і співробітництво, які регулюють правовідносини у сфері судово-експертної діяльності, Інструкцією про проведення судово-медичної експертизи [8] та іншими нормативними документами.

Окрім того, судово-медична експертиза проводиться спеціалістами державних установ судово-медичних експертиз Міністерства охорони здоров'я України. Ці спеціалісти зобов'язані мати вищу медичну (фармацевтичну) освіту, пройти спеціальну підготовку з проведення судово-медичних експертиз і отримати свідоцтво про присвоєння звання судово-медичного експерта. Як професіонали, криміналісти можуть брати участь у встановлених законом процедурах проведення першочергових та інших слідчих дій: огляду/виявлення/тіл на місці злочину, ексгумації, відбору проб та ін.

Відповідно до чинного законодавства, судово-медичні експерти несуть персональну відповідальність за проведення доручених їм досліджень. Права та обов'язки судово-медичних експертів при розслідуванні визначаються процесуальним законодавством України. До проведення судово-медичної експертизи можуть залучатися також слідчий та обвинувачений чи інша особа.

Підсумовуючи, відзначимо, що механізм публічного управління сферою судово-медичних експертиз повинен включати сукупність управлінських впливів суб'єктів публічного управління сферою судово-медичних експертів на управлінські об'єкти, тобто ті структури, які безпосередньо здійснюють судово-медичні експертизи. Такий механізм публічного управління повинен бути гнучким, тобто уникати створення проблемних ситуацій, які потребують регулювання.

Висновки. Таким чином, результати проведеного дослідження дали можливість виділити основні особливості механізму публічного управління сферою судово-медичних експертиз у системі охорони здоров'я в Україні. Визначено, що такий процес регламентується положеннями Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України», Закону України «Про судову експертизу», Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, Положення про бюро судово-медичної експертизи управлінь охорони здоров'я обласних виконавчих комітетів та республіканське бюро (Автономної Республіки Крим), Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про розвиток та вдосконалення судо-

во-медичної служби України» та іншими документами. Визначені особливості механізму публічного управління сферою судово-медичних експертиз засвідчують його певну недосконалість, оскільки не до кінця є розмежованими особливості підпорядкування органів, що здійснюють судово-медичні експертизи.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гладіліна О. В. Призначення судово-медичних експертиз: проблеми та перспективи. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 2. С. 61-63.
2. Саханько С., Ровинська К. Судово-медична експертиза пов'язана з «лікарськими помилками» в Україні: організаційно-правовий аспект. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2022. № 1(28). С. 28-35.
3. Клименко О. С. Шляхи вдосконалення публічного управління та адміністрування сферою судово-медичних експертиз в Україні. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2022. Випуск 31. С. 35-38.
4. Репешко П. І. Інституційний механізм державного регулювання розвитку судово-експертної

діяльності в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили. Миколаїв, 2012. 245 с.

5. Про затвердження Положення про МОЗ України: Постанова КМУ; Положення від 25.03.2015 № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>
6. Положення про Медичний департамент. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id242919>
7. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>
8. Інструкція про проведення судово-медичної експертизи: МОЗ України; Інструкція від 17.01.1995 № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z025Text>
9. Положення про бюро судово-медичної експертизи управлінь охорони здоров'я обласних виконавчих комітетів та республіканське бюро (Автономної Республіки Крим): МОЗ України; Положення від 17.01.1995 № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0258-95#Text>
10. Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України: МОЗ України; Наказ, Правила від 17.01.1995 № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0248-95#Text>