

*Лівак П. Є.,  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри фінансового права  
Національного університету державної податкової служби України  
Степанов І. О.,  
аспірант  
Національного університету державної податкової служби України*

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЮРИДИЧНИХ СЛУЖБ ЗАКЛАДІВ ТА ОРГАНІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ СТРАТЕГІЧНИХ І КОНЦЕПТУАЛЬНИХ РЕФОРМ

**Анотація.** У статті розглядається питання перспектив правового регулювання діяльності юридичних служб у процесі реформування системи охорони здоров'я. Пропонуються шляхи врегулювання відносин медичної галузі цивільно-правовими або господарсько-правовими нормами на засадах юридичної рівності та вільного волевиявлення.

**Ключові слова:** правове регулювання, юридична служба, правова робота, реформи сфери охорони здоров'я, медична галузь.

**Вступ.** У сучасних умовах Україна нагально потребує системного й послідовного реформування системи охорони здоров'я. Ефективність таких реформ залежатиме від їх інституційного забезпечення, зокрема, юридичного супроводу процесу реформ медичної галузі в нових умовах діяльності.

Розробці теоретико-методологічних підходів до реформ медичної галузі загалом і її первинної ланки зокрема в Україні присвячено чимало досліджень вітчизняних авторів, серед яких слід відзначити роботи В. Рудого [1], Є. Лагишева [2], І. Рожкової [3] тощо. Особливу увагу проблемам реформування управління [4], фінансування [5; 6] та організації [7] первинної медико-санітарної допомоги приділено в працях А. Джафарової.

**Метою статті** є дослідження перспектив діяльності юридичних служб закладів охорони здоров'я в умовах стратегічних та концептуальних реформ.

**Виклад основного матеріалу.** Суспільні відносини в сфері охорони здоров'я на сьогодні пов'язані з функціонуванням суб'єктів, уповноважених на здійснення функцій публічного управління – органів та закладів (державних, комунальних) охорони здоров'я – та врегульовані адміністративно-правовими нормами.

У свою чергу важливість адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я обумовлена значенням громадського здоров'я як для суспільства в цілому так і для окремого громадянина.

Всілякі теоретико-методологічні зусилля, спрямовані на розроблення понятійно-категоріального підґрунтя «медичного права» як окремої галузі права, до цього часу не дали позитивного результату.

Очевидно, що реформування сфери охорони здоров'я призведе до виникнення якісно нових суспільних відносин, врегульованих відповідними правовими нормами, утворивши особливий метод або комплекс методів правового врегулювання, що буде безперечною підставою для виділення медичного права в окрему галузь права.

У той же час, реформування може піти й шляхом врегулювання існуючих відносин цивільно-правовими нормами на засадах юридичної рівності та вільного волевиявлення в умо-

вах комерціалізації охорони здоров'я, або господарсько-правовими, що ґрунтуватимуться на добросовісній конкуренції в умовах здійснення сімейними лікарями медичної практики як суб'єктами підприємницької діяльності.

На сьогодні в Україні відновлено конструктивний діалог у суспільстві щодо реформування сфери охорони здоров'я. Так, Стратегічною дорадчою групою з питань реформування системи охорони здоров'я України, порядок й діяльність якої визначено наказом Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ) від 24.07.2014 № 522 «Про організацію роботи стратегічної дорадчої групи з питань реформування системи охорони здоров'я України» було оприлюднено проект Національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2025 (далі – Стратегія), що потребує активного обговорення в суспільстві. Даний проект визначає зміст, бачення, принципи, пріоритети, завдання та основні заходи для української системи охорони здоров'я протягом наступних 10 років. Авторами проекту передбачено політику визначення порядку прийняття рішень у галузі охорони здоров'я, у тому числі питань наповнення бюджетними коштами медичної галузі, надання чітких пропозицій щодо перегляду існуючих пріоритетів і конкретних дій оперативного регулювання розвитку нових складових сфери охорони здоров'я із відповідним правовим забезпеченням. (Наприклад, Стратегічний план розвитку людських ресурсів, Генеральний план розвитку лікарень, Стратегічний план розвитку паліативної допомоги, Стратегічний план розвитку громадського здоров'я) [8].

Наразі, МОЗ презентовано проект Концепції нової системи охорони здоров'я (далі – Концепція), метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування сучасної медичної галузі, реалізація яких сприятиме збереженню та зміцненню системи громадського здоров'я, пріоритетності профілактичного напрямку діяльності сфери охорони здоров'я з акцентом на неінфекційні захворювання, зниження показників захворюваності, інвалідності й смертності населення, підвищення якості та доступності надання медичної допомоги, запровадженню ефективних організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів, підвищенню соціальної справедливості й захисту прав громадян на охорону здоров'я [9].

Реалізація детальних планів дій з реформування системи охорони здоров'я в рамках короткострокової, середньострокової та довгострокової перспектив має відбуватися шляхом підтримки якісних змін у системі первинної медико-санітарної допомоги при закупівлі додаткового обладнання, перегляду основних правил, запровадження системи стимулювання працівників за результатами роботи, запровадження інституту обов'язкового медичного страхування, створення системи професійного самоврядування (лікарі, молодші спеціалісти з медичною освітою, провізори) з наданням певних регуляторних

та управлінських функцій, удосконалення системи кадрового забезпечення, підвищення структурної ефективності сфери охорони здоров'я, інформатизації галузі, реформування МОЗ шляхом позбавлення управлінських функцій (закупівлі, управління лікарнями, обслуговування й ремонт лікарень) і ін.

Таким чином Стратегія та Концепція визначають принципи, цілі й завдання, реалізація яких має докорінно змінити діючу медичну галузь, що залежить від політичної волі та підтримки, адже вимагають змін статті 49 Конституції України, дія якої неможливіше реформи в охороні здоров'я.

Крім того, реалізація реформ забезпечуватиметься коштом самих громадян, що не трансполується на словосполучення «медична допомога надається безоплатно», що міститься в 49 статті Конституції України.

Конституційний суд України у своєму рішенні від 29 травня 2002 року № 10-рп/2002 однозначно висловився, що положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» треба розуміти так, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги.

Отже, поняття медичної допомоги, умови запровадження інституту обов'язкового медичного страхування, формування й використання добровільних медичних фондів, надання медичних послуг, які виходять за межі медичної допомоги, на платній основі в державних і комунальних медичних закладах та їх перелік мають бути визначені законом [10].

У той же час, Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини й громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (стаття 157 Конституції України).

На сьогодні значна частина реформаторських ініціатив не мають відповідного правового підґрунтя, а своєрідна революційність вказаних документів потребує значної уваги до їх змісту з боку фахівців та науковців, нагляду та моніторингу неурядових організацій на кожному етапі як обов'язкової умови ефективності проведених реформ на етапі їх формалізації.

Незалежно від того, що залишиться від викладених ідей після проходження урядових та парламентських кабінетів, громадського обговорення, їх реалізація потребуватиме потужної юридичної підтримки та забезпечення, адже полягатиме в правотворчості та правозастосуванні.

За таких умов, юридичні служби та здійснювана ними правова робота відіграватиме важливу роль у діяльності закладів охорони здоров'я, незалежно від організаційно-правової форми, в якій вони перебуватимуть.

Але низький рівень організаційного, матеріального, фінансового та кадрового забезпечення юридичних служб закладів та органів охорони здоров'я на фоні низького рівня реалізації норм діючого законодавства цими закладами та органами свідчить про нівелювання статусу юридичної служби.

Тому поняття правової роботи, визначення її сутності та вимог щодо організації потребують подальшого вивчення, зокрема, щодо особливостей правової роботи в галузі охорони здоров'я за особливих режимів.

Становлення правового регулювання діяльності юридичних служб фактично відбулося за Радянського Союзу. На початку становлення радянської влади діяльність юридичних служб законодавчо не врегулювалася й довгий час робота юридичних служб не регламентувалася єдиним нормативним документом, або ж такі документи були недієвими.

Тільки в 1970 році ЦК КПРС та Радою Міністрів СРСР видано постанову від 23 грудня № 1025 «Про покращення правової роботи в народному господарстві», з урахуванням якої 22 червня 1972 року постановою Ради Міністрів СРСР № 467 затверджено Загальне положення про юридичний відділ (бюро), головного (старшого) юрисконсульта, юрисконсульта міністерства, відомства, виконавчого комітету Ради депутатів робітників, підприємства, організації, установи. Саме ці документи зумовили подальший розвиток адміністративно-правового регулювання діяльності юридичних служб, адже визначили загальний порядок їх діяльності та основні завдання й компетенцію, стимулювали прийняття низки нормативних актів, спрямованих на вдосконалення діяльності юридичних служб, підвищення рівня правової роботи.

У незалежній Україні її правова система формується уже на нових засадах. Кабінет Міністрів України своєю постановою № 690 у серпні 1995 року затверджує Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, державного підприємства, установи, організації, яким визначаються основні завдання та засади діяльності юридичної служби. Після низки внесених змін у 2008 році Кабінетом Міністрів України затверджується нове Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації.

Слід зазначити, що діюче законодавство України потребує вдосконалення в частині урегулювання порядку організації правової роботи та діяльності юридичних служб на державних та недержавних підприємствах, в установах, організаціях.

Аналізуючи адміністративно-правове регулювання діяльності юридичних служб органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій (далі – суб'єкти правової роботи) за діючим законодавством колишніх радянських республік (Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Республіки Молдова, Російської Федерації та України) встановлено, що після здобуття незалежності кожна пішла своїм шляхом, наслідуючи адміністративно-правовий метод регулювання радянського права.

Так, кожна з вказаних країн має відповідний нормативний акт, що становить правову основу діяльності юридичних служб<sup>1</sup>, а правовому врегулюванню підлягає правова робота юридичних осіб тільки публічного права: органів виконавчої влади або публічного управління, державних підприємств, установ, організацій.

Проте постановою уряду Республіки Білорусь рекомендує керівникам недержавних організацій керуватися Примірним положенням про юридичну службу державної організації, а всі постанови урядів вищезазначених країн (крім України) зо-

<sup>1</sup> Республіка Білорусь – постанова Ради Міністрів Республіки Білорусь від 31 грудня 2008 року № 2070 «Про деякі заходи, спрямовані на підвищення ролі й якості роботи юридичних служб» (затверджуються Типове положення про юридичну службу республіканського органу державного управління та іншої державної організації, підлеглої Уряду Республіки Білорусь, місцевого виконавчого та розпорядчого органу та Примірне положення про юридичну службу державної організації);

Республіка Казахстан – постанова Уряду Республіки Казахстан від 09 жовтня 2006 року № 1072 «Про затвердження Типового положення про юридичні служби державних органів Республіки Казахстан»;

Республіка Молдова – постанова Уряду Республіки Молдова від 27 грудня 2002 року № 1714 «Про деякі заходи зміцнення юридичних служб державних органів» (затверджується Типове положення про юридичну службу органів публічного управління);

Російська Федерація – Указ Президента Російської Федерації від 08 травня 2001 року № 528 «Про деякі заходи зміцнення юридичних служб державних органів», постанова Уряду Російської Федерації від 02 квітня 2002 року № 207 «Про затвердження типового положення про юридичну службу федерального органу виконавчої влади»;

Україна – постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040 «Про затвердження Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації».

бов'язують органи виконавчої влади, публічного управління привести свої положення про юридичні служби у відповідність до певних типових положень.

Всі країни, законодавство яких досліджувалося (крім Російської Федерації), наділяють свої міністерства юстиції певними повноваженнями щодо координації роботи юридичних служб.

Так, у Республіці Білорусь Міністерство юстиції у випадку виявлення фактів порушення юридичною службою державних підприємств, установ, організацій чинного законодавства має право спрямувати керівнику організації обов'язкове для виконання подання про усунення порушень.

Міністерство юстиції Республіки Казахстан здійснює підвищення кваліфікації працівників юридичних служб органів виконавчої влади. Юридичні служби органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, організацій України зобов'язані керуватися з питань організації та проведення правової роботи актами Міністерства юстиції України.

Міністерству юстиції Республіки Молдова доручено надавати методичну й практичну допомогу юридичним службам у питанні підготовки й погодження нормативних актів.

Таким чином, міністерства юстиції Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Республіки Молдова, як і Міністерство юстиції України, наділені повноваженнями методичного керівництва в суб'єктах правової роботи.

Закріплений відповідними нормативними актами статус юридичних служб суб'єктів правової роботи має певні загальні ознаки:

- юридична служба утворюється як самостійний структурний підрозділ, вид якого залежить від обсягу, характеру та складності правової роботи (управління, відділ, бюро, сектор, група в Республіці Білорусь; департамент, головне управління, управління, відділ у Республіці Молдова та Російській Федерації; департамент, управління, відділ, сектор в Україні);

- юридична служба підпорядковується безпосередньо керівникові суб'єкта правової роботи (крім Республіки Казахстан);

- не дозволяється покладення на юридичну службу суб'єкта правової роботи обов'язків, що виходять за межі її компетенції (в усіх республіках).

Існують деякі відмінності у визначенні головного завдання юридичних служб. Проте, на нашу думку, найбільш вдале формулювання основного завдання юридичної служби суб'єкта правової роботи закріплено в українському законодавстві – організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів суб'єктом правової роботи, його керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків, а також представлення інтересів органу виконавчої влади, підприємства в судах.

Суттєвою перевагою законодавства Республіки Білорусь, на думку авторів, є закріплення за керівниками та працівниками юридичних служб персональної відповідальності про відповідність чинному законодавству завізованих ними проєктів нормативних і інших правових актів, поданих на підпис керівнику суб'єкта правової роботи (законодавства Республіки Молдова та Російської Федерації містять тільки положення про відповідальність за візування проєктів нормативних актів, а законодавство Республіки Казахстан та України взагалі не містять такого положення).

За законодавством Республіки Казахстан не дозволяється ліквідація юридичних служб органів виконавчої влади, лише у випадку реорганізації чи ліквідації цього державного органу. Крім того, з урахуванням діючої системи преміювання й наяв-

них можливостей передбачається додаткове матеріальне стимулювання працівників юридичних служб органів виконавчої влади.

На нашу думку, вдосконалюючи адміністративно-правове поле діяльності юридичних служб суб'єктів правової роботи України, необхідно врахувати досвід Республік: Білорусії, Казахстану та Молдови.

Так, поняття «правова робота», «юридична служба» потребують нормативно-правового визначення. Основні вимоги до організації діяльності юридичних служб і їх компетенцію затвердити у типових положеннях та зобов'язати органи виконавчої влади, державні та комунальні підприємства, установи, організації дотримуватися вимог затверджених типових положень, незалежно від форм власності та організаційно-правової структури.

Вбачається за необхідне наділити Міністерство юстиції України повноваженнями з методичного керівництва правовою роботою в органах виконавчої влади, на державних та комунальних підприємствах, установах з можливістю внесення обов'язкового до виконання подання про усунення можливих порушень у цій сфері, накладення адміністративних стягнень. Вказані заходи й посилення матеріального стимулу працівників юридичних служб сприятиме посиленню правового статусу юридичної служби.

Наразі, в умовах реформування сфери охорони здоров'я варто дослідити можливість вдосконалення юридичної служби медичних закладів, яке б ґрунтувалося не тільки на засадах адміністративно-правового методу.

Так, досвід правового регулювання діяльності юридичних служб у Сполучених Штатах Америки свідчить про відсутність будь-яких адміністративних засобів впливу на такі служби.

У 60-ті роки ХХ століття в США була незначна кількість компаній, що мали в штаті юристів (in-house-lawyers), і більшість із них користувалися послугами адвокатських фірм. Проте з ростом вартості адвокатських послуг у 70-ті роки корпорації починають наймати власних юристів, створюючи поняття корпоративного юриста [11].

На сьогодні в США спостерігається подальше розширення повноважень корпоративних юристів і посилення ролі юридичної служби в управлінні суб'єктами господарювання, адже погодинна оплата праці адвокатів призводить до значних неконтрольованих витрат. При цьому, слід відмітити високий рівень професійної та освітньої підготовки адвокатів і корпоративних юристів Сполучених Штатів, що в значній мірі спричинено особливостями освітньої системи та умов допуску в професію.

Ніде у світі суспільство не наділило такою владою й впливом представників юридичної професії, як у Сполучених Штатах Америки, де така професія по суті окремий соціальний феномен. Утвердженню їх статусу сприяв ряд чинників, серед яких, зокрема, варто назвати:

- утвердження переконання в тому, що право – інструмент соціальних трансформацій, а правники – їх дієві учасники;

- складна правова система США, заснована на верховенстві права;

- високі вимоги до представників юридичної професії, стандарти юридичної діяльності;

- високий рівень економічного розвитку країни [12].

Чи можливі такі перспективи в Україні? Безумовно, але це потребує не тільки законодавчих змін, але й змін суспільної свідомості, політичної волі.

Враховуючи складну ситуацію, в якій перебуває на разі сфера охорони здоров'я, та перспективу непростих і, очевидно,

непопулярних у суспільстві реформ, що будуть впроваджуватися, саме адвокат як корпоративний юрист може забезпечити відповідний рівень правотворення та правозастосування.

Однак, залучити адвоката до такої роботи можливо лише за умови належної оплати його праці, оскільки робота адвокатів, які залучаються державою до надання безоплатної вторинної правової допомоги, варіюється від 2 до 15 тис. грн на місяць у залежності від складності справи.

На думку авторів, яким би шляхом не пішла реформа системи охорони здоров'я, її життєздатність і ефективність у значній мірі залежатиме від компетентної та професійної діяльності юридичної служби МОЗ, органів охорони здоров'я на місцях та медичних закладів, які, здійснюючи правову роботу, забезпечуватимуть правотворення та правозастосування.

У свою чергу, медична спільнота, якщо вона хоче бути суб'єктом реформ, а не її об'єктом, повинна вживати заходів з покращення своєї правової освіченості та правового забезпечення вже сьогодні.

**Висновки.** Реформа системи охорони здоров'я на сьогодні потребує правового підґрунтя, потужної юридичної підтримки та забезпечення, адже полягатиме в правотворчості та правозастосуванні.

За таких умов, юридичні служби та здійснювана ними правова робота відіграватиме важливу роль у діяльності закладів охорони здоров'я, незалежно від організаційно-правової форми, в якій вони перебуватимуть.

Аналіз правового регулювання діяльності юридичних служб свідчить про необхідність його вдосконалення на основі адміністративно-правового або цивільно-правового методу:

– дати нормативно-правове визначення поняттю «правова робота», «юридична служба»;

– основні вимоги до організації діяльності юридичних служб та їх компетенцію затвердити в типових положеннях;

– зобов'язати органи виконавчої влади, державні та комунальні підприємства, установи, організації дотримуватися вимог затверджених типових положень, незалежно від форм власності та організаційно-правової структури, дотримуватися вимог затверджених типових положень;

– розглянути можливість залучення до правового забезпечення системи охорони здоров'я адвокатів на основі цивільно-правових угод.

#### Література:

1. Рудий В.М. Законодавче забезпечення реформ системи охорони здоров'я в Україні / В.М.Рудий. – К.: Сфера, 2005. – 271 с.
2. Латишев С.Є. Формування системи сімейної медицини в Україні [Текст]: моногр. / С.Є.Латишев. – К.: Сфера, 2005. – 176 с.
3. Рожкова І.В. Децентралізація управління охороною здоров'я на місцевому рівні [Текст]: моногр. / І.В. Рожкова, І.М.Солоненко. – К.: Фенікс, 2008. – 160 с.
4. Джафарова Д. Управління реформуванням первинної медико-санітарної допомоги на засадах сімейної медичної практики [Текст] / Д. Джафарова // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід. – К.: УАДУ, 2000. – С. 321-325.

5. Лехан В.М. Стратегічні підходи до фінансування медичних служб [Текст] / В.М. Лехан, Д.М. Джафарова, С.І. Биченко // Стратегічні напрями охорони здоров'я в Україні. – К.: Сфера. – 2001. – С. 80-110.
6. Лівак П.Є. Особливості бюджетного фінансування медичної галузі [Електронний ресурс] / П.Є. Лівак // Університетські наукові записки. – 2006. – № 3-4. – С. 318-325. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap\\_2006\\_3-4\\_49.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2006_3-4_49.pdf).
7. Лехан В.М. Структурна перебудова системи медичної допомоги як спосіб підвищення ефективності використання ресурсів охорони здоров'я [Текст] / В.М. Лехан, В.В. Загородній, Д.М. Джафарова // Стратегічні напрями охорони здоров'я в Україні. – К.: Сфера. – 2001. – С. 58-79.
8. Проект Національної стратегії побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2025 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.healthsag.org.ua/strategiya>.
9. Проект Концепції нової системи охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.moz.gov.ua/docfiles/Pro\\_20140527\\_0\\_dod.pdf](http://www.moz.gov.ua/docfiles/Pro_20140527_0_dod.pdf).
10. Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29 травня 2002 // Вісник Конституційного суду України. – 2002. – № 3. – С. 19.
11. Пугинский Б.И. Правовая работа: учебник. / Пугинский Б.И., Невверов О.Г. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. – 168 с.
12. Бігун В.С. Юридична професія та освіта. Досвід США в порівняльній перспективі: монографія / В.С. Бігун. – Київ: Видавнича організація «Юстиніан», 2006. – 272 с.

**Лівак П. Є., Степанов І. О. Правове регулювання діяльності юридических служб учреждений и органів здравоохранения в условиях стратегических и концептуальных реформ**

**Анотація.** В статті розглянуто питання перспектив правового регулювання діяльності юридических служб в процесі реформування системи здравоохранения. Предлаються шляхи урегулювання відносин медическої галузі громадянсько-правовими или господарствено-правовими нормами на основі юридического рівноправия и свободного волеизъявления.

**Ключевые слова:** правовое регулювання, юридическая служба, правова робота, реформи сфери здравоохранения, медицинская отрасль.

**Livak P., Stepanov I. Prospects of legal services health institutions under strategic and conceptual reform**

**Summary.** In the article the question of prospects of the legal adjusting of activity of legal services is examined in the process of reformation of the system of health protection. The ways of settlement of relations of medical industry are offered by civil-legal or economic-legal norms on principles of legal equality and free will.

**Key words:** legal adjusting, legal service, legal work, reforms of sphere of health protection, medical industry.