

ЩОДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Ключові слова: бюджетні установи, заклади охорони здоров'я, медичне обслуговування, медична допомога, державні підприємства, комунальні підприємства, приватні підприємства, фізичні особи-підприємці.

Здоров'я населення в цілому і кожної людини, зокрема, як члена суспільства має істотне значення для існування та розвитку держави, у зв'язку з чим охорона здоров'я визнається пріоритетним напрямом її діяльності. До того ж право на охорону здоров'я є базовим у системі соціальних прав людини, які визначені Конституцією України [1]. Разом з тим правове забезпечення вітчизняної охорони здоров'я знаходиться ще в початковій стадії розвитку і не відповідає сучасним потребам. Сказане, насамперед, відноситься до визначення статусу суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я, що має суттєве значення, оскільки така діяльність безпосередньо спрямована на лікування, виявлення та попередження різних захворювань. А тому від того, наскільки чітко визначений у законодавстві статус цих суб'єктів, багато в чому залежить як розвиток цієї галузі економіки в цілому, так і реалізація конституційного права кожного громадянина на охорону таких нематеріальних благ як здоров'я та життя.

Необхідність такого визначення зумовлена, передусім, потребами практики, оскільки за останній час було значно розширено коло суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я, а також змінено зміст їх діяльності, що вплинуло на їх статус. До того ж правовий статус значної частини цих суб'єктів, зокрема заснованих на державній та комунальній власності, не відповідає сучасним умовам їх існування. В результаті чого вони функціонують на засадах неповноцінного фінансування і недостатнього матеріального забезпечення, оскільки бюджетних коштів їм вистачає лише на оплату праці працівників та придбання недорогого медичного устаткування [2, с. 159]. У зв'язку з цим реальний стан саме цих суб'єктів залишається досить невтішним, незважаючи на те, що їх основним завданням є надання громадянам кваліфікованої медичної допомоги, але виконання його за теперішніми соціально-економічними умовами неможливе повною мірою. І цьому заважає, передусім, невизначеність правового статусу суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я.

Правовий статус цих суб'єктів в даний час визначають ряд нормативно-правових актів, які умовно можна розділити на: загальні, що визначають правовий статус юридичних осіб, установ, господарських організацій, фізичних осіб-підприємців, до яких слід віднести, передусім, Цивільний кодекс України [3], Господарський кодекс України (далі — ГК України) [4] та ін. та спеціальні, серед яких Основи законодавства України про охорону здоров'я (далі — Основи) [5], Закони України «Про лікарські засоби» [6], «Про донорство крові та її компонентів» [7] та ін.

При цьому основна увага правовому статусу суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я, приділяється тільки в Основах, де: міститься дефініція узагальненого поняття «заклад охорони здоров'я»; гарантується державою сприяння розвитку закладів охорони здоров'я усіх форм власності; встановлено, що порядок створення, припинення закладів охорони здоров'я, особливості їх діяльності та класифікація можуть бути визначені виключно законом; закріплено положення про обов'язкове проходження закладами охорони здоров'я процедури акредитації у порядку,

визначеному Кабінетом Міністрів України; допускається проведення діяльності цими закладами на підставі статуту (положення), що затверджується власником закладу (уповноваженим ним органом) тощо.

Отже, у чинному спеціальному законодавстві положення стосовно статусу суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я, мають досить загальний характер і не визначають його особливості, які пов'язані, передусім, з тим, що така діяльність здійснюється у соціальній сфері, а її результати мають безпосередній вплив на здоров'я та життя людини. А тому такий стан законодавства не сприяє врегулюванню відносин, які виникають за участю цих суб'єктів, і, як наслідок, негативно впливає на задоволення потреб громадян у кваліфікованому та високоякісному медичному обслуговуванні, а також на розвиток охорони здоров'я в цілому.

До окремих питань правового статусу суб'єктів у сфері охорони здоров'я зверталися В. Пашков [8], З. Гладун [9, с. 284–294], О. Жмурко [2, с. 158–165], Р. Майданник [10, с. 136–144], Н. Бевеликова [11, с. 11–18], О. Сизонова [12, с. 14–23], також автор [13, с. 11–13]. При цьому, незважаючи на різні підходи щодо визначення правового статусу суб'єктів, які розглядаються, основні результати цих досліджень зводяться до того, що потребує доопрацювання ще значне коло питань правового статусу суб'єктів у сфері охорони здоров'я, про що свідчить процес формування відповідного законодавства, яке буде розглянуто далі. Все це підтверджує актуальність теми, а тому *метою статті є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення правового статусу суб'єктів, які здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я.*

Останнім часом суттєва увага правовому статусу суб'єктів, які розглядаються, приділяється у перспективному законодавстві. Так, тільки за останні роки було запропоновано для публічного обговорення декілька законопроектів, які визначають статус закладів охорони здоров'я [14]. До того ж, на думку фахівців, мета підготовки такого законопроекту полягає в окресленні правового поля для проведення господарської діяльності закладами охорони здоров'я державної та комунальної форми власності, а також забезпеченні єдиних підходів щодо медичного обслуговування закладами охорони здоров'я усіх організаційно-правових форм [15], з чим складно не погодитися.

Незважаючи на наявність декількох законопроектів, які визначають статус закладів охорони здоров'я, доцільно більш детально розглянути зміст останнього законопроекту «Про особливості діяльності закладів охорони здоров'я», який був розроблений на виконання Указу Президента України від 12 березня 2012 р. № 187/2012 «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [16] та оприлюднений Міністерством охорони здоров'я України у вересні 2012 р. [17].

Цей законопроект визначає класифікацію, особливості правового статусу, порядок утворення та функціонування закладів охорони здоров'я, особливості управління ними для забезпечення реалізації конституційного права громадян України на своєчасне отримання кваліфікованої та високоякісної медичної допомоги.

Процес обговорення цього законопроекту пройшов достатньо активно, в результаті чого були виявлені як прибічники, так і противники прийняття цього закону. Так, Асоціація міст України, в цілому підтримуючи необхідність ухвалення такого законопроекту, звертає увагу на його недоліки і пропонує доопрацювати такі важливі питання як: визначення основних положень статутів (положень) закладів охорони

здоров'я; порядок створення, реорганізації, ліквідації закладів охорони здоров'я; вимоги щодо створення закладів охорони здоров'я в адміністративно-територіальних одиницях, залежно від кількості населення, існуючої мережі закладів, особливостей регіону тощо; порядок призначення, звільнення керівників закладів охорони здоров'я; основні вимоги до керівника закладу; основні засади фінансування закладів; можливість запровадження договірної обслуговування населення; основні засади діяльності приватних закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я [18].

У той час громадські діячі, зокрема голова правління Союзу захисту прав пацієнтів «Здоров'я нації» В. Очеретенко, вважає, що завдяки кільком підготовленим законопроектам усю систему охорони здоров'я України прагнуть загнати в рамки платних медичних послуг із подальшою приватизацією бюрократичної системи, центральною ланкою якої стане не пацієнт, не медсестра, не лікар, а медичні установи та органи, що формують державне та комунальне завдання [19].

Вищенаведені пропозиції та точка зору заслуговують на увагу, оскільки більш чітке визначення статусу закладів охорони здоров'я буде лише сприяти їх розвитку та забезпеченню якості медичного обслуговування. Разом з тим при визначенні цього статусу необхідно враховувати й ту обставину, що більшість пацієнтів в Україні, які потребують медичної допомоги, неспроможні оплатити медичні послуги, а тому можуть залишитися без цієї допомоги та будуть приречені в кращому випадку на інвалідність, а в гіршому випадку на смерть.

До того ж аналіз законопроекту «Про особливості діяльності закладів охорони здоров'я» вказує на те, що деякі питання щодо визначення правового статусу цих суб'єктів потребують додаткового доопрацювання, оскільки такий стан цього законопроекту не сприятиме належному врегулюванню діяльності, яку безпосередньо здійснюють заклади охорони здоров'я.

Одне з питань стосовно встановлення правового статусу цих закладів має теоретичне значення, оскільки стосується визначення основних понять, які досить широко використовуються як у чинному, так і перспективному законодавстві, але дефініції щодо них відсутні. Так, наприклад, у законопроекті «Про особливості діяльності закладів охорони здоров'я» використовується поняття «лікарня», але не визначається його зміст, а тому залишається незрозумілим, як співвідноситься це поняття з такими поняттями як «бюджетна установа», «державне унітарне підприємство», «комунальне унітарне підприємство», які здійснюють діяльність у цій галузі економіки. Необхідність такого уточнення зумовлена тим, що, визначаючи види закладів охорони здоров'я за таким критерієм як організаційно-правова форма, зокрема, бюджетні установи, державні унітарні підприємства, комунальні унітарні підприємства, господарські товариства, приватні підприємства та об'єднання підприємств, лікарні взагалі не згадуються.

Наступне питання, вирішення якого є досить суттєвим для визначення правового статусу суб'єктів у сфері охорони здоров'я, стосується чіткого розмежування бюджетних установ та суб'єктів господарювання, зокрема державних (комунальних) унітарних підприємств, оскільки у відповідності з законопроектом «Про особливості діяльності закладів охорони здоров'я» ці суб'єкти з одного боку мають багато спільного, а саме вони 1) є закладами охорони здоров'я; 2) здійснюють медичне обслуговування населення; 3) мають відокремлене майно, самостійний баланс, рахунки в органі, що здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів, та печатку зі своїм

найменуванням; 4) можуть отримувати бюджетні кошти відповідно до договору про медичне обслуговування населення. Але з іншого боку вони мають суттєві відмінності, що пов'язані з їх засновниками, джерелами фінансування, змістом діяльності тощо.

Також потребують розмежування заклади охорони здоров'я за видами діяльності, зокрема, заклади, які здійснюють медичне обслуговування і аптечні заклади (аптечні склади (бази), аптеки), які реалізують лікарські засоби. Таке розмежування має істотне значення, оскільки, види діяльності, які вони здійснюють, суттєво відрізняються за змістом, зокрема, якщо перші здійснюють медичне обслуговування шляхом надання медичної допомоги або медичних послуг, то другі здійснюють оптову або роздрібну торгівлю лікарськими засобами. До того ж мета діяльності закладів у сфері медичного обслуговування і аптечних складів (баз), аптек також має певні відмінності. Так, наприклад, заклади охорони здоров'я можуть створюватися з метою надання безкоштовної медичної допомоги населенню, тобто як некомерційні організації, у той час як аптечні заклади є виключно комерційними організаціями, мета діяльності яких полягає в отриманні прибутку. А тому доцільно доповнити класифікацію закладів охорони здоров'я таким критерієм як вид діяльності, що дає можливість виділити лікувально-профілактичні заклади та аптечні заклади.

До питань уточнення правового статусу суб'єктів у сфері охорони здоров'я також відноситься встановлення обмеження щодо видів державних (комунальних) підприємств, необхідність якого зумовлена тим, що охорона здоров'я є особливою соціальною галуззю, у якій задовольняються потреби громадян у медичній допомозі. А тому діяльність таких підприємств не може полягати в отриманні прибутку, оскільки у відповідності з Конституцією України в державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається громадянам безкоштовно. Тому держава, передусім, зобов'язана забезпечити потреби населення у безкоштовній медичній допомозі, шляхом створення тільки державних (комунальних) некомерційних підприємств.

Існують й інші проблеми визначення правового статусу суб'єктів у сфері охорони здоров'я, але вищенаведені відносяться до першочергових, вирішення яких буде сприяти розвитку усіх видів закладів охорони здоров'я і, відповідно, задоволенню потреб населення у медичному обслуговуванні.

Узагальнення вищенаведеного дозволяє дійти висновку, що для належного визначення правового статусу суб'єктів, що розглядаються, необхідно: 1) закріпити визначення основних понять, зокрема, «лікарня», «бюджетна установа у сфері охорони здоров'я», «державне унітарне підприємство у сфері охорони здоров'я», «комунальне унітарне підприємство у сфері охорони здоров'я», які широко застосовуються у законодавстві, що надасть можливість з'ясувати їх співвідношення між собою; 2) більш чітко визначити статус бюджетних установ та державних (комунальних) унітарних підприємств у сфері охорони здоров'я шляхом уточнення їх засновників, джерел фінансування, змісту діяльності, з метою розмежування цих суб'єктів; 3) доповнити класифікацію закладів охорони здоров'я таким критерієм як вид діяльності, що надасть можливість виділити лікувально-профілактичні заклади та аптечні заклади, зміст і мета діяльності яких суттєво відрізняється; 4) встановити обмеження щодо створення у сфері медичного обслуговування тільки державних (комунальних) некомерційних підприємств, враховуючи наявність конституційного права громадян на безкоштовну медичну допомогу у закладах охорони здоров'я, заснованих на цих формах власності.

Для впровадження вищенаведених пропозицій необхідно внести відповідні зміни та доповнення в перспективне законодавство, яке визначає правовий статус закладів охорони здоров'я, що буде позитивно впливати на забезпечення потреб громадян у кваліфікованому та високоякісному медичному обслуговуванні.

1. *Конституція України*: Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141 (із змін. та доп.).

2. *Жмурко О.* Система закладів охорони здоров'я в Україні: проблеми правового регулювання // Вісник Львівського університету. Серія юрид. — 2011. — Вип. 52. — С. 158–165.

3. *Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р.* // Відомості Верховної Ради. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356 (із змін. та доп.).

4. *Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р.* // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 462 (із змін. та доп.).

5. *Основи законодавства України про охорону здоров'я*: Закон України від 19 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 19 (із змін. та доп.).

6. *Про лікарські засоби*: Закон України від 4 квітня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 22. — Ст. 86 (із змін. та доп.).

7. *Про донорство крові та її компонентів*: Закон України від 23 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 23. — Ст. 183 (із змін. та доп.).

8. *Пашков В. М.* Господарсько-правовий статус закладів охорони здоров'я // Аптека. — 2009. — 10 серпня.

9. *Гладун З. С.* Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні: монографія. — К.: Юрінком Інтер, 2007. — С. 284–294.

10. *Майданник Р. А.* Державні і комунальні заклади охорони здоров'я в Україні: визначення організаційно-правової форми, їх реорганізація // Медичне право України: матеріали 3 Всеукраїнської науково-практичної конференції / Упор. к. ю. н. І. Я. Сенюта, Х. Я. Терешко. — Л.: ЛОБФ «Медицина і право», 2009. — С. 136–144.

11. *Бевеликова Н. М.* О правовом статусе публичных медицинских учреждений // Медицинское право. — 2008. — № 2. — С. 11–18.

12. *Сизонова О.* Правовой статус бюджетных учреждений здравоохранения на грани переворота // Бюджетные учреждения здравоохранения: бухгалтерский учет и налогообложение. — 2010. — № 7. — С. 14–23.

13. *Куц Л.* К вопросу о понятии субъекта медицинской практики // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 8. — С. 11–13.

14. *Проект Закону України «Про заклади охорони здоров'я»* // Аптека. — 2009. — 29 июня; *Проект Закону України «Про заклади охорони здоров'я»* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://document.ua/pro-zakladi-ohoroni-zdorovja-neoficiiniitext—doc25741.html>; *Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про особливості діяльності закладів охорони здоров'я»* // Аптека. — 2011. — 11 февраля.

15. *Підбито підсумки діяльності галузі охорони здоров'я України у 2010 році* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pointofview-online.ru/pointofview-online.ru/news/p-dbito-p-dsumki-d-yalnost-galuz-okhoroni-zdorovya-ukra-ni-u-2010-rots>

16. *Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна*

економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12 березня 2012 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 22. — Ст. 825.

17. *Повідомлення про оприлюднення проекту Закону «Про особливості діяльності закладів охорони здоров'я України»* [Електроний ресурс]. — Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20120924_2.html

18. *Законопроект про особливості діяльності закладів охорони здоров'я* [Електроний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.auc.org.ua/news/zakonoprojekt-pro-osoblivosti-diyalnosti-zakladiv-okhoroni-zdorovya>

19. *Очеретенко В.* Смертний вирок загальнодоступній медицині? // *Сьогодні*. — 2013. — 29 июля.