

**СУЧАСНІ ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я  
ТА ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ МЕДИЧНОГО ПРАВА**

*Здійснено аналіз чинників розвитку правових механізмів державної політики реформування охорони здоров'я. Досліджено подальші перспективи правового забезпечення медичної галузі. Визначено, що запорукою подальшого успішного здійснення реформ в ОЗ є вдосконалення чинного медичного законодавства України, визнання медичного права як комплексної галузі права, розвиток організаційно-правових механізмів впливу на ОЗ як управлінську систему.*

**Ключові слова:** державне управління, медичне право, механізми державного управління, реформа охорони здоров'я.

*The paper has analyzed the development factors of legal mechanisms for the state policy of reforming the public health care service. Further prospects for legal support for the health care sphere have been investigated. It has been determined that the key to further success of the health care reforms is to improve the current health legislation of Ukraine, recognize the health law as a complex area of law, develop organizational and legal mechanisms of influence on the health care service as a management system.*

**Key words:** public administration, health law, public administration mechanisms, reform of public health service.

Криза сфери охорони здоров'я, яка стала відчутною для кожного, хто хоч раз звергався за професійною медичною допомогою, свідчить, що сьогодні охорона здоров'я (надалі – ОЗ) потребує не просто певних декоративних змін, а якісних перетворень на рівні обрання нової методології державного управління, побудови ефективної динамічної системи, здатної відповідати на ризики нових умов господарювання, задовольняти різноспрямовані інтереси лікарів та пацієнтів, сприяти реалізації державних соціальних гарантій.

Концептуальні засади тих чи інших моделей реформування медичної галузі змінювалися, але, на жаль, невтішним залишається стан організації та функціонування всієї системи ОЗ, невіршені численні невідкладні завдання, у тому числі – завдання адекватного правового регулювання медичних відносин, правової та соціальної захищеності медичних працівників та пацієнтів, виконання державних соціальних зобов'язань щодо доступної, якісної безоплатної медичної допомоги.

Різні аспекти державного управління у сфері охорони здоров'я привертали і привертають увагу багатьох дослідників, серед яких: З. Гладун, Р. Гревцова, В. Лехан, О. Мусій, Л. Пиріг, В. Пономаренко, Я. Радиш, В. Рудий, А. Степаненко, Г. Стеценко та ін.

Важливі напрями державної політики у сфері охорони здоров'я стали предметом досліджень таких фахівців, як Б. Волос, А. Голяченко, Д. Карамішев, В. Пашков. Вважаємо, що науковий і практичний інтерес до проблем у сфері ОЗ, процесів державного регулювання реформи медичної галузі є додатковим аргументом на користь зростаючої зацікавленості щодо аналізу сучасних правових механізмів реалізації державної політики реформування системи ОЗ.

Завдання створення належного правового забезпечення системи ОЗ як складна і комплексна проблема поки що залишається недостатньо опрацьованим. Саме тому дійсно актуальним видається аналіз найважливіших сучасних тенденцій реформування системи ОЗ, визначення подальших перспектив правового забезпечення медичної галузі.

Мета роботи – проаналізувати сучасні правові механізми реалізації державної політики реформування системи ОЗ та пов'язані з ними проблеми формування галузі медичного права.

Загальновизнаним є факт тісного взаємозв'язку між теорією та практикою державного управління, який може слугувати точкою відліку в науковій дискусії про реформування вітчизняної ОЗ, дозволяє стверджувати, що жодна хороша модель може залишитися нереалізованою без перевірки її практичної цінності та значущості.

На нашу думку, в умовах постійного реформування системи ОЗ найбільш красномовними індикаторами ефективності та дієвості реформ медичної галузі слугують механізми державного управління. В. Бакуменко, В. Князєв та ін. автори "Словника-довідника з державного управління" зазначають, що механізм державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Схема реального механізму державного управління містить цілі, рішення, впливи, дії, результати. Комплексний механізм державного управління вони визначають як систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління. Згідно з характером факторів впливу виділяють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми [1].

Саме правові механізми реалізації державної політики реформування системи ОЗ сьогодні можуть стати визначальними чинниками подальшого перебігу процесів реформування медичної галузі і в далекоглядній перспективі – основою функціонування системи ОЗ в Україні як європейській соціальній правовій державі.

Навіть поверховий огляд проблем, які існують сьогодні у сфері ОЗ України, свідчить, що ці проблеми здебільшого знаходяться у площині функціонування саме правових механізмів реалізації державної політики реформування системи ОЗ. До таких проблем, передусім, можна віднести: недосконалість чинного законодавства та відсутність достатніх законодавчих передумов для оптимізації структури медичної допомоги та раціонального використання ресурсів у системі ОЗ; декларативний характер норм, що визначають правовий статус медичних працівників і пацієнтів, недостатне нормативно-правове забезпечення контролю якості медичної допомоги; наявність підстав для суперечок навколо юридичної сили медичних стандартів, недосконалість правового регулювання медичної експертизи; недостатня обізнаність суб'єктів медичного права щодо своїх прав та обов'язків, невміння захищати свої права, відсутність традиції вжиття заходів юридичного характеру щодо запобігання порушенням своїх прав; відсутність належного аналізу та узагальнення судової та слідчої практики "медичних" справ; недостатність фахівців, здатних надавати кваліфіковану правову допомогу з питань медичного права; нерозвиненість профосвіти та освіти з питань медичного права, участь медичної та юридичної громадськості у розв'язанні правових проблем галузі ОЗ.

Тривалий час у нашій державі була відсутня реальна правова регламентація медичної діяльності. Законодавство про ОЗ носило декларативний характер, а правила надання медичної допомоги містилися у відомчих актах, які не підлягали публікації. Наслідки цього сьогодні загальновідомі – пацієнти були цілком безправні, а лікарі, вірогідно, не уявляли коло своїх прав та обов'язків, межі, за якою настає правова відповідальність [10].

Юридична наука і практика не мають значного досвіду взаємодії зі сферою ОЗ. Відомо, що до 90-х років минулого століття правове регулювання медичної діяльності в основному торкалось двох аспектів – незаконної лікарської практики та лікарської помилки. Розвиток в Україні ринку лікарських послуг по-новому ставить питання про місце і роль медицини у житті суспільства. Це змушує шукати нові системні підходи до проблеми юридичного забезпечення медичної діяльності. Одним з таких напрямів є формування нової галузі національного права – медичного права [4].

За роки незалежності було прийнято безліч законів і нормативно-правових актів у галузі ОЗ. Але і до цього часу відчувається недостатність правового регулювання сфери надання медичної допомоги. Проте за роки розбудови в Україні правової держави стало очевидним, що система охорони громадського здоров'я, доступність, якість медичних послуг, захист прав пацієнтів як складової прав людини поки ще не стало пріоритетними напрямками політики держави. В Україні практично при кожному зверненні пацієнта до медичної установи чи лікаря порушується те чи інше його право, а дуже часто навіть усі можливі права одночасно [7].

У зв'язку з цим, питання розвитку національної правової системи і формування нової галузі права України – медичного права – набувають особливої актуальності. До того ж, специфічні особливості правового регулювання сфери ОЗ, актуальність кодифікації медичного законодавства, сучасні тенденції виокремлення нових галузей права створюють передумови для офіційного визнання медичного права самостійною галуззю права.

На влучний вислів Президента Всеукраїнського лікарського товариства, академіка НАМН України, член-кореспондента НАН України, доктора медичних наук, професор Любомира Пирого, діяльність медика, яка не ґрунтується на дотриманні правових та етичних засад, перетворюється із мистецтва лікування на банальне ремісництво. На необхідності встановлення тісного зв'язку медицини, біоетики і юриспруденції з метою дотримання прав людини, серед яких одним із основних є право на здоров'я, також було наголошено на I Всеукраїнському конгресі з медичного права і соціальної політики, Почесним президентом Української медико-правової асоціації, директором Інституту медицини праці АМН України, академіком НАН та АМН України, доктором медичних наук, професором Юрієм Кундієвим [2].

Серед науковців немає єдиної точки зору щодо визначення поняття, предмету та методів медичного права. Уточнення цього поняття важливе для виокремлення кола суспільних відносин у сфері медичної діяльності, які вимагають спеціального правового регулювання, специфічних методів державного управління у досліджуваній сфері.

С. Стеценко визначає медичне право як комплексну галузь права, що включає сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері медичної діяльності [11].

З точки зору З. Гладуна, правові норми, які регулюють правовідносини у сфері охорони здоров'я, діють у визначеній сфері суспільного буття, науки і практики, яка чітко відокремлена від інших життєвих сфер і має свою яскраво виражену специфіку [5].

На думку Р. Гревцової, медичне право – це комплексне утворення, яке регулює відносини з ОЗ (їх “серцевину” становлять відносини щодо надання медичної допомоги (послуг) з використанням норм різних галузей права – конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного тощо). У багатьох країнах медичне право нині визнано самостійною галуззю права, що підвищує рівень науково-теоретичного опрацювання відповідної проблематики (в т. ч. нагальних питань практичного характеру) [3].

Як окрема галузь, медичне право має власну систему права, за допомогою якої і здійснюється регулювання медичних відносин, в тому числі і відносини, пов'язані із наданням медичної допомоги. Структурні елементи системи медичного права мають свої особливості, що відрізняє їх від складових інших галузей права.

Сукупність норм права, що регулюють певний вид однорідних суспільних відносин у сфері медичного права, утворюють такий структурний

елемент, як інститут медичного права. До основних інститутів медичного права відносяться: управління у галузі ОЗ, лікувально-профілактична допомога населенню, забезпечення лікарськими засобами, надання платних медичних послуг [5].

Оскільки система медичного права – це результат об’єктивно існуючих суспільних відносин у сфері надання медичної допомоги, а система законодавства – результат діяльності законодавця (суб’єктів правотворчої діяльності), сьогодні доцільно говорити про вплив системи медичного права на формування медичного законодавства. На думку деяких науковців, наявність системи медичного права визначає формування системи медичного законодавства, тобто зовнішнього закріплення норм медичного права. Систему медичного законодавства складають:

1. Міжнародні договори, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України;
2. Конституційне законодавство;
3. Загальне законодавство про ОЗ населення;
4. Галузеве законодавство, що включає правові норми, які регулюють суспільні відносини, учасниками яких являються медичні працівники та пацієнти [8].

Проблема вдосконалення законодавчого забезпечення ОЗ стає в Україні дедалі гострішою і потребує рішучих дій у цьому напрямку. На думку А.Романової, одним з пріоритетних шляхів удосконалення законодавства про охорони здоров’я в Україні є систематизація діючої нормативно-правової бази. Проблема формування медичного права і прийняття кодифікованого акту, зокрема Медичного кодексу України, набуває чимраз більшого резонансу. Актуальність і важливість створення кодифікованого акту – Медичного кодексу України – пояснюється багатьма обставинами, основними з яких є [9]:

- необхідність комплексного реформування вітчизняної системи охорони здоров’я, у тому числі її законодавчого забезпечення як фундаменту для усіх інших перетворень;
- відсутність на даний час науково обґрунтованої концепції законодавчої діяльності в цій сфері;
- прагнення забезпечити підвищення рівня правової освіти медичних і фармацевтичних працівників;
- сприяння і допомоги юристам при розгляді і вирішенні так званих “медичних” справ;
- неузгодженість у деяких випадках окремих законів у сфері охорони здоров’я з галузевим законодавством;
- необхідність чіткої регламентації правового статусу медиків і пацієнтів;
- потреба правового регулювання різних систем охорони здоров’я (державної, муніципальної, приватною).

Серед основних чинників, що зумовлюють необхідність становлення і розвитку медичного права в Україні, Р. Гревцова відзначає потребу в належному юридичному вирішенні проблем, пов'язаних із відповідальністю за лікарські помилки (відмежування помилок від неналежного виконання лікарем своїх професійних обов'язків унаслідок недбалого ставлення до них, проблема обгрунтованого ризику в медичній практиці, цивільно-правової відповідальності за шкоду, спричинену здоров'ю, без вини особи, що завдала шкоди); необхідність належного визначення правового статусу суб'єктів медичного права (передусім лікарів та пацієнтів); розробки та удосконалення законодавства щодо надання медичної допомоги та організації охорони здоров'я в Україні на основі досягнень юридичної науки; розвиток нових біомедичних технологій, використання яких вимагає правового регулювання [3].

Для країн Європейського Союзу давно стало зрозумілим, що підвищення правової культури медиків та юристів є життєво необхідним, адже як свідчать спеціальні наукові дослідження, чим вища правова культура лікарів, тим добросовісніше вони виконують свої професійні обов'язки, тим вищі якість і ефективність лікувально-діагностичної допомоги населенню, тим реальніше забезпечуються права і законні інтереси громадян в сфері ОЗ, а чим краще юрист розуміється на особливостях здійснення медичної діяльності, тим кваліфікованішим є захист прав і законних інтересів як споживачів медичних послуг, робіт, товарів медичного характеру, так і медичних робітників, органів управління ОЗ [4].

Сучасні правові механізми державної політики у сфері ОЗ мають бути зорієнтованими на різноспрямовані інтереси надавачів і споживачів медичної допомоги (медичних працівників та пацієнтів), враховувати наявні фінансові, кадрові, матеріально-технічні ресурси медицини як керованої системи і, водночас, дбати про реалізацію державних соціальних гарантій у сфері ОЗ. Необхідність виконання таких комплексних завдань вимагає застосування різних методів державного управління, їх поєднання та збалансування.

Вважаємо, що потрібно звернути увагу Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, МОЗ України на необхідність: системності і послідовності у процесі правотворення, спрямованого на реформування вітчизняної системи ОЗ та удосконалення правового регулювання медичних правовідносин; дотримання біоетичних принципів при здійсненні нормотворчої діяльності; вивчення та запозичення зарубіжного досвіду реформування систем ОЗ та законодавчого забезпечення реформ. Саме за допомогою удосконалення правових механізмів державної політики у сфері ОЗ можна поєднати зусилля державної влади та медико-правового співтовариства щодо реформування системи ОЗ України, зокрема, забезпечення можливості належної профілактики захворювань, безперешкодного доступу населення до медичної допомоги усіх рівнів, удосконалення управління якістю медичної допомоги.

В останні роки відбувається створення сучасного законодавства про ОЗ, перехід від монополії держави на надання медичної допомоги до формування багатоукладної системи ОЗ, що закладає підвалини для створення в ній конкурентного середовища в майбутньому та підвищення якості медичної допомоги населенню. Однак умови економічної кризи і скрутне матеріальне становище більшості громадян України стримують розвиток недержавного сектору ОЗ, а відтак, роботу з реформування ОЗ як цілісної управлінської системи. Наразі можна стверджувати, що в державному управлінні у сфері ОЗ відбувається поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання, які застосовуються для регулювання, відповідно, публічно-правових та приватно-правових суспільних відносин. Реформування правового забезпечення ОЗ не можна вважати завершеним процесом, бо саме нормативно-правове регулювання створює основу реформування медичної галузі, надає упорядкованості тенденціям державного управління у досліджуваній сфері.

На нашу думку, запорукою подальшого успішного здійснення реформ в ОЗ є вдосконалення чинного медичного законодавства України, визнання медичного права як комплексної галузі права, розвиток організаційно-правових механізмів впливу на ОЗ як управлінську систему.

#### Література:

1. Державне управління: Словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
2. II Всеукраїнський конгрес з медичного права, біоетики і соціальної політики з міжнародною участю [Електронний ресурс] : Резолюція від 14-15 квітня 2011 року (м. Київ) // Сайт Центр. Комісії з питань етики МОЗ України. – Режим доступу : <http://ethicscommission.org.ua>.
3. Гревцова Р. Ю. Актуальні правові питання здійснення лікарської діяльності / Р. Гревцова // Здоров'я України. – 2008. – № 2. – С. 5
4. Медицинское право Украины : учебное пособие / В. Волков, Л. Дешко, В. Заблоцкий и др. – Донецк : ДонНУ, 2005. – 268 с.
5. Овсієнко Н. I Всеукраїнський конгрес з медичного права та соціальної політики – крок до формування системи медичного права в нашій державі / Н. Овсієнко // Здоров'я України. – 2007. – № 9. – С. 52.
6. Основи законодавства України про охорону здоров'я [Електронний ресурс] : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ (в редакції від 01.01.2012) // Сайт законодавства України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Правове регулювання надання медичної допомоги в Україні [Електронний ресурс] / [Ю. І. Губський, В. Г. Сердюк, А. В. Царенко, та ін.] // Медичне право України: проблеми становлення та розвитку : матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 19-20 квітня 2007 р., м. Львів. – Режим доступу : <http://medicallaw.org.ua>.

8. Про затвердження Галузевої програми стандартизації медичної допомоги на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Наказ МОЗ України від 19.09.2011 р. № 597. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua>.

9. Романова А. А. Розвиток медичного права в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс] / А. Романова // Портал захисту прав пацієнтів. – Режим доступу : <http://www.healthrights.in>.

10. Стеценко В. Ю. Предмет, метод і система медичного права / В. Ю. Стеценко [Електронний ресурс] // Медичне право України: проблеми становлення та розвитку : матеріали I Всеукр. наук.-практ. конф. 19-20 квітня 2007 р., м. Львів. – Режим доступу : <http://medicallaw.org.ua>.

11. Стеценко С. Г. Медичне право України : підручник / С. Г. Стеценко, В. Ю. Стеценко, І. Я. Сенюта ; [за заг. ред. д.ю.н., проф. С. Г. Стеценка]. – К. : Всеукр. асоціація видавництв “Правова єдність”, 2008. – 507 с.

*Надійшла до редколегії 17.11.2014 р.*

УДК 352.07

*М. В. ГОНЧАРЕНКО*

## **ПІДПРИЄМСТВА КОМУНАЛЬНОЇ ФОРМИ ВЛАСНОСТІ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

*Досліджено роль фінансів підприємств комунальної власності у забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні, визначено проблеми в цій сфері та розроблено пропозиції щодо підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств як складової фінансової бази сталого розвитку територій.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, розвиток територій, комунальна власність, підприємства комунальної власності, дотаційність.

*The paper investigates the role of communal enterprises' finance in ensuring the socio-economic development of territorial communities in Ukraine; identifies problems in this field; and provides suggestions as to improvement of communal enterprises' efficiency as a component of the financial basis for a sustainable development of territories.*

**Key words:** local government, territorial development, communal property, communal enterprises, subsidized character.

Відповідно до статті 142 Конституції України матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності