

Олег Рожкоздобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРИВАТНОЇ ОФТАЛЬМОЛОГІЧНОЇ ПРАКТИКИ В УКРАЇНІ**

У статті висвітлюються організаційно-правові механізми державного регулювання приватної офтальмологічної практики в Україні. Зокрема, аналізуються норми чинного законодавства та загальноорганізаційні умови щодо провадження господарської діяльності суб'єктів медичної практики за напрямом «офтальмологія». Здійснено порівняльний аналіз вимог МОЗ України при провадженні медичної офтальмологічної практики у закладах державної, комунальної та приватної форми власності (кваліфікаційні, спеціальні та особливі вимоги).

Ключові слова: державне регулювання, суб'єкт управління, МОЗ України, приватна офтальмологічна практика, законодавство, організаційно-правові механізми.

Oleg Rozhko**ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISMS
OF PRIVATE OPHTHALMOLOGIC PRACTICE STATE REGULATION IN UKRAINE**

The article highlights organizational and legal mechanisms of private ophthalmologic practice state regulation in Ukraine. Namely, current legislation regulations and corporate conditions of economic activity implementation of medical practice entities with a specialization in "ophthalmology" are analyzed. Comparative analysis of requirements of the Ministry of Healthcare of Ukraine to implement medical ophthalmological practice in the institutions of state, municipal and private ownership (qualification, special and particular requirements) has been made.

Keywords: state regulation, management entity, Ministry of Healthcare of Ukraine, private ophthalmologic practice, legislation, organizational and legal mechanisms.

Олег Рожко**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЧАСТНОЙ ОФТАЛЬМОЛОГИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ В УКРАИНЕ**

В статье освещаются организационно-правовые механизмы государственного регулирования частной офтальмологической практики в Украине. А именно, анализируются нормы действующего законодательства и общеорганизационные условия осуществления хозяйственной деятельности субъектов медицинской практики по специальности «офтальмология». Проведен сравнительный анализ требований Министерства здравоохранения Украины к осуществлению медицинской офтальмологической практики в учреждениях государственной, коммунальной и частной формы собственности (квалификационные, специальные и особые требования).

Ключевые слова: государственное регулирование, субъект управления, Министерство здравоохранения Украины, частная офтальмологическая практика, законодательство, организационно-правовые механизмы.

Здоров'я населення завжди оцінюється як найвища соціальна цінність. Відповідно до Конституції України та потужної нормативно-правової бази у галузі охорони здоров'я, українська держава створює необхідні умови для належної підтримки та охорони здоров'я населення. Однак, ретельний аналіз стану здоров'я населення України свідчить про незадовільну медико-демографічну ситуацію, що характеризується низькою народжуваністю, високим рівнем смертності, від'ємним природним приростом населення, скороченням середньої тривалості очікуваного життя, а також зростанням поширеності хвороб системи крові та кровотворних органів, вроджених аномалій, хвороб органів дихання, хвороб органу зору тощо [1]. За даними Міністерства охорони здоров'я України, щорічно в п'ятірці найбільш поширених хвороб як серед дорослого, так і дитячого населення, реєструються хвороби органу зору [2]. Однак, належна організація надання офтальмологічної допомоги населенню, як одна з форм ставлення держави до проблем здоров'я, досить тривалий час не відповідає вимогам організації сучасної ефективної системи охорони здоров'я, яка вже давно існує в європейських країнах.

➤ Проблема офтальмологічної допомоги населенню присвячені наукові роботи багатьох українських дослідників (Т. А. Аліфанова, Т. В. Крижанівська, Н. В. Медведовська, В. С. Пономарчук, С. О. Риков, М. М. Сергієнко, В. М. Сердюк, В. О. Шуленін та ін.). Однак, більшість наукових розробок у цій сфері сьогодні зосереджена на проблемних питаннях медичної науки (етіологія, патогенез, діагностика та лікування різної патології органу зору, методи профілактики, впровадження нових медичних технологій тощо). Разом з тим, проблема питань державно-управлінської діяльності з організації офтальмологічної допомоги не має поки що належного висвітлення в галузі науки «Державне управління».

➤ За роки незалежності української держави створилась ситуація, коли задекларована в Конституції України (ст. 49) безоплатність медичної допомоги для громадян сприймається більшістю населення як імперативне закріплення безкоштовного надання усіх видів медичної допомоги на всіх рівнях управління [3]. Але, окрім конституційної норми, вітчизняна система охорони здоров'я має потужну нормативно-правову базу,

яка дозволяє їй розвиватися відповідно до сучасних суспільних запитів та відповідно до сучасних європейських моделей системи охорони здоров'я. Насамперед, мова йде про розвиток недержавного сектору в системі охорони здоров'я, а саме приватної медичної практики, яка дедалі активніше займає позиції лідера на ринку медичних послуг за окремими напрямками спеціалізації, як-то стоматологія, гінекологія, офтальмологія тощо. Законодавча та нормативно-правова база, що створена в Україні за роки незалежності, забезпечила умови для розвитку підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я і створила правове підґрунтя для розширення спеціалізації приватних медичних практик.

➤ Мета статті, з огляду на вищезначене, полягає у дослідженні організаційно-правових механізмів державного регулювання приватної офтальмологічної практики в Україні.

➤ В Україні охорона здоров'я вважається одним із пріоритетних напрямів державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я та забезпечує її реалізацію. В галузі охорони здоров'я поруч із лікувально-профілактичними закладами державної та приватної форми власності впевнено розвивається мережа приватних медичних установ.

Приватна медична практика в Україні здійснюється на підставі доволі потужної нормативно-правової бази, яка почала формуватися фактично із здобуттям незалежності держави. Так, прийнятий у 1991 році Закон України «Про підприємництво» [4] визначив загальні правові, економічні та соціальні засади здійснення підприємницької діяльності громадянами та юридичними особами на території України, на законодавчому рівні закріпив державні гарантії свободи підприємництва та його державної підтримки. Відповідно до цього закону, суб'єктами підприємницької діяльності як в інших сферах, так і у сфері охорони здоров'я, можуть бути: громадяни України, інших держав, особи без громадянства, не обмежені законом у правоздатності або дієздатності; юридичні особи всіх форм власності (ЗУ«Про власність»); об'єднання юридичних осіб, що здійснюють свою діяльність в Україні на умовах про розподіл продукції.

Держава гарантує всім підприємцям, незалежно від обраних ними організаційних форм підприємницької діяльності, рівні права і створює рівні можливості доступу до матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів. Але, як визначає цей закон, у сфері охорони здоров'я існують певні обмеження для здійснення підприємницької діяльності (стаття 4 закону України). Зокрема, забороняється діяльність, пов'язана з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. Законом також встановлено, що діяльність, пов'язана з проведенням судово-медичних та судово-психіатричних експертиз, може здійснюватися тільки державними підприємствами та організаціями. Отже, підприємництво як вид господарської діяльності може в Україні здійснюватися у багатьох сферах життєдіяльності, у тому числі й у сфері охорони здоров'я за визначеними у законодавчому порядку напрямками.

Відповідно до Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», прийнятому в 1992 році, медична допомога населенню може надаватися як у медичних закладах державної та комунальної форми власності, так і на засадах індивідуального підприємництва (ст. 16; 17; 33; 74). Українська держава сприяє розвитку закладів охорони здоров'я усіх форм власності. Більш того, українська держава активно підтримує господарську діяльність у сфері охорони здоров'я [5].

Так, у 1994 році було прийнято закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», відповідно до якого державою визначена обов'язковість дотримання медичних вимог щодо безпеки для здоров'я і життя людини при здійсненні підприємницької діяльності у будь-якій сфері [6]. Цим законом встановлено, що розроблення та обґрунтування зазначених медичних вимог (критерії, показники, гранично допустимі межі, санітарно-епідеміологічні нормативи, правила, норми, регламенти тощо), а також контроль і нагляд за їх дотриманням відносяться виключно до медичної професійної компетенції. Законом також регулюються суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя, а також визначаються відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, у тому числі й суб'єктів підприємницької діяльності у сфері охорони здоров'я.

З метою підвищення якості надання медичної допомоги населенню України у 1997 році Кабінет Міністрів України затвердив Порядок акредитації закладу охорони здоров'я. Цим нормативним актом було встановлено, що акредитації підлягають усі заклади охорони здоров'я незалежно від форми власності. Акредитація здійснюється відповідним органом влади з метою офіційного визнання наявності у закладі охорони здоров'я умов для якісного, своєчасного, певного рівня медичного обслуговування населення, дотримання ним стандартів у сфері охорони здоров'я, відповідності медичних (фармацевтичних) працівників єдиним кваліфікаційним вимогам.

Слід акцентувати, що приватна медична практика як вид господарської діяльності набуває більш упорядкованого характеру з моменту виходу в 2000 році закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [7]. Відповідно до закону, з-поміж багатьох видів господарської діяльності було визначено й медичну практику як вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Цим законом держава визначила порядок ліцензування медичної практики, закріпила порядок здійснення державного контролю у сфері ліцензування, визначила межі відповідальності суб'єктів господарювання та органів ліцензування. У тому ж році вийшла постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» [8]. Відповідно до цієї постанови, державно-управлінські функції Міністерства охорони здоров'я України були розширені, а міністерство визнано органом, до компетенції якого належить діяльність щодо ліцензування медичної практики.

Вже у 2001 році спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерством охорони здоров'я України було визначено, що медична практика – це діяльність, пов'язана з комплексом спеціальних заходів, спрямованих на сприяння поліпшенню здоров'я, підвищення санітарної культури, запобігання захворюванням та інвалідності, на діагностику, допомогу особам з гострими і хронічними захворюваннями й реабілітацію хворих та інвалідів, що здійснюється особами, які мають спеціальну освіту [9].

Проте згодом термін «медична практика» набув більшої конкретизації у Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики, що були затверджені наказом МОЗ України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» 02.02.2011 № 49. У цьому наказі термін «медична практика» тлумачиться міністерством вже як вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охоро-

ни здоров'я та фізичними особами – підприємцями, які відповідають єдиним кваліфікаційним вимогам, з метою надання видів медичної допомоги, визначених законом, та медичного обслуговування. Цим наказом через профільне міністерство держава встановлює у правовому полі кваліфікаційні, організаційні та інші вимоги для провадження медичної практики.

До організаційних умов здійснення медичної практики, що провадиться суб'єктами господарювання на підставі ліцензії, належать такі:

- дотримання Законів України, постанов Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів МОЗ України щодо організації та надання медичної допомоги населенню та забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, з питань радіаційної безпеки, а також щодо діяльності, пов'язаної з організацією та якістю надання медичної допомоги населенню;
- наявність необхідних приміщень, що відповідають установленим санітарним нормам і правилам;
- наявність приладів, обладнання, оснащення відповідно до Табеля оснащення (при цьому засоби виміральної техніки повинні бути метрологічно повірені);
- укомплектованість працівниками (лікарями, провізорами, молодшими спеціалістами з медичною та фармацевтичною освітою) для провадження господарської діяльності з медичної практики;
- дотримання вимог щодо атестації медичних працівників та фармацевтичних працівників; проходження медичними та фармацевтичними працівниками обов'язкових медичних оглядів;
- наявність входу та умов для вільного доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Кваліфікаційні вимоги до фізичних осіб-підприємців, що провадять медичну практику, унормовують можливість займатись такою практикою тільки тих осіб, які мають відповідну спеціальну медичну освіту і відповідають єдиним кваліфікаційним вимогам. Ці вимоги встановлені Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників, випуск 78 «Охорона здоров'я», та затверджені наказом МОЗ України від 29 березня 2002 року № 117. Відповідність спеціальним освітнім та кваліфікаційним вимогам засвідчується: дипломом про вищу медичну освіту державного зразка; сертифікатом лікаря-спеціаліста встановленого зразка, виданим вищими медичними навчальними закладами, закладами післядипломної освіти III-IV рівнів акредитації. Відповідно до встановлених кваліфікаційних вимог, лікарі, які не працюють більше трьох років за конкретною лікарською спеціальністю, не можуть займатися лікарською діяльністю з цієї спеціальності та допускаються до медичної практики після проходження стажування. Особи, які пройшли медичну або фармацевтичну підготовку в навчальних закладах іноземних країн, допускаються до професійної діяльності в Україні відповідно до Порядку надання права на професійну діяльність в Україні. До провадження медичної практики не допускаються особи, які не відповідають кваліфікаційним вимогам.

Спеціальні вимоги до суб'єктів господарювання, що провадять медичну практику, передбачають дотримання вимог щодо: чинних санітарно-гігієнічних і протиепідемічних норм, правил і нормативів, правил асептики і антисептики; експлуатації та застосування виробів медичної призначення, матеріалів відповідно до інструкцій із застосування та технічних паспортів; ведення медичної документації (обліку та звітності) за формами державної статистичної звітності, затвердженими наказом

МОЗ; надання першої невідкладної медичної допомоги хворим, які перебувають у критичному для життя стані, а також при нещасному випадку та гострих захворюваннях; дотримання вимог професійної етики і деонтології, збереження лікарської таємниці, крім випадків, передбачених законодавчими актами. Крім того, спеціальними вимогами до здійснення приватної медичної практики визначено, що медичне втручання (застосування методів діагностики, профілактики або лікування, пов'язаних із впливом на організм людини) здійснюється в порядку, передбаченому ст. 42–44 Основ законодавства України про охорону здоров'я.

Особливою вимогою до суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я є дотримання вимог Порядку та умов обов'язкового страхування медичних працівників та інших осіб на випадок ВІЛ-інфікування під час виконання ними професійних обов'язків, а також на випадок настання у зв'язку з цим інвалідності або смерті від захворювань, зумовлених розвитком ВІЛ-інфекції. Цей Порядок було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.98 № 1642.

Необхідно зазначити, що спеціальність «Офтальмологія» ще у 2001 році була включена до Переліку дозволених міністерством охорони здоров'я України (наказ від 16.02.2001 № 38/63) видів медичної практики за всіма напрямками реалізації підприємницького права у сфері охорони здоров'я. Це відкрило можливість надання офтальмологічних послуг населенню на платній основі:

- у закладах державної та комунальної форми власності;
- у закладах охорони здоров'я приватної форми власності;
- суб'єктами підприємницької діяльності (фізичні особи).

Аналізуючи пропозицію, яка сьогодні сформована, переважно, в обласних містах України та у м. Києві, автор установив, що вітчизняний ринок приватних медичних послуг налічує понад 5 тисяч суб'єктів [10]. Серед них приватні установи офтальмологічного профілю представлені 469 суб'єктами господарювання (9 %). Авторські дані кореспондуються з даними Інтернет-видання Центральної наукової бібліотеки про сучасний стан розвитку підприємництва у сфері охорони здоров'я [11]. За даними видання, лідером малого бізнесу в охороні здоров'я є стоматологія (39 %), причому це характерно як для малих підприємств, так і для індивідуальних підприємців. Серед малих підприємств 12,4 % спеціалізуються на офтальмології. Автором також встановлено, що серед приватних установ офтальмологічного профілю доцільно виокремлювати монопрофільні медичні заклади (офтальмологічні центри, приватні офтальмологічні кабінети) та багатoproфільні медичні заклади (багатoproфільні клініки, медичні центри тощо, в структуру яких інтегровані офтальмологічні послуги).

Правовою основою здійснення приватної медичної практики, що передбачає надання офтальмологічної допомоги та офтальмологічних послуг, виступають Конституція України, низка законів України («Про захист прав споживачів»; «Про підприємства в Україні»; «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»; «Основи законодавства України про охорону здоров'я»; «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»; «Про захист населення від інфекційних хвороб»; «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення»; «Про лікарські засоби»; «Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів»; «Про заходи протидії незаконного обігу наркотичних засобів

психотропних речовин та зловживанню ними»); накази Міністерства охорони здоров'я України щодо організації та надання медико-санітарної допомоги населенню; відповідні постанови Кабінету Міністрів України.

Проведений аналіз законодавчих та нормативно-правових актів показав, що в Україні державне регулювання провадження медичної практики, у тому числі й надання офтальмологічної допомоги та офтальмологічних послуг населенню, реалізується на підставі дотримання певних принципів, зокрема таких:

- легітимізація початку господарської діяльності з медичної практики через процедуру державного ліцензування (МОЗ України);
- упровадження організаційно-правового механізму регулювання господарської діяльності з медичної практики;
- визначення компетенційних вимог до суб'єктів господарювання, що здійснюють медичну практику (кваліфікаційні, спеціальні та особливі вимоги);
- встановлення переліку дозволених видів медичної практики за спеціальностями, що здійснюються у закладах державної та комунальної форми власності; у закладах охорони здоров'я приватної форми власності; фізичні особи (суб'єкти підприємницької діяльності) у розрізі лікарських спеціальностей та спеціальностей середніх медичних працівників.

Встановлено, що здійснення медичної практики суб'єктами господарювання, у тому числі й приватної офтальмологічної практики, виконує низку важливих функцій суспільного розвитку. До основних з них належать такі:

- економічна – здійснюючи фінансово-господарську діяльність, суб'єкти підприємництва у сфері охорони здоров'я є платниками податків та джерелом поповнення бюджетів різних рівнів у залежності від обраної системи оподаткування (мережа приватних офтальмологічних структур представлена у кожному регіоні України і становить близько 10-12 % виробництва послуг у сфері охорони здоров'я);
- організаційна – впровадження нових методів і форм організації медичної практики; нових організаційних форм мотивації персоналу; ефективне упорядкування трудових та суспільних відносин, а також організаційних структур з урахуванням рівнів реалізації медичної практики (наприклад, розвиток мережі офтальмологічних хірургічних клінік «Зір», «Новий зір» тощо, що мають сучасне обладнання для виконання надскладних оперативних втручань);
- соціальна – здійснення профілактичної, діагностичної та лікувальної роботи з метою поліпшення рівня громадського здоров'я. Її різновидом є соціально-захисна функція та функція соціального партнерства, яка реалізується суб'єктами господарювання з метою розширення доступу соціально-вразливих груп населення для отримання якісної медичної допомоги (ініціювання та участь в реалізації цільових регіональних програм «Зір ветерана», «День зору», пільгове обслуговування ветеранів тощо);
- інноваційна – запровадження нових технічних ідей в медичну практику, здійснення наукових та науково-дослідних робіт, реалізація інноваційних методів профілактики, діагностики та лікування;
- господарська – ефективне використання трудових, матеріальних, фінансових та інформаційних ресурсів;

- комунікативна – активні контакти підприємців з населенням, органами влади, державними та комунальними лікувально-профілактичними установами, а також з вищими навчальними закладами медичного профілю та зарубіжними партнерами з метою реалізації визначених цілей у сфері охорони здоров'я.

✎ Проведене дослідження організаційно-правових механізмів державного регулювання приватної офтальмологічної практики в Україні надає підстави для формулювання висновку про те, що ця практика є безумовною складовою недержавного сектору охорони здоров'я та виконує низку важливих функцій щодо суспільного розвитку. У кожному регіоні України функціонують суб'єкти, які на індивідуальній (фізичні особи) чи колективній (заклади, центри, лікарні) основі надають населенню офтальмологічну допомогу та послуги. Проведення медичної офтальмологічної практики у закладах державної, комунальної та приватної форми власності регулюється державою на основі певних принципів та відповідного закріплення законодавчих норм, встановлення організаційних, кваліфікаційних, спеціальних та особливих вимог до суб'єктів господарювання. Заявлений у цій публікації напрям є актуальним та потребує здійснення подальших наукових розвідок.

Література.

1. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку ; за заг. ред. М. М. Билинської, Я.Ф. Радиша. – К. : НАДУ, 2013. – 424 с.
2. Офіційний сайт МОЗ України. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua>.
3. Конституція України. – К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2006. – 120 с.
4. Про підприємництво : закон України від 07.02.1991 № 698-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-12>.
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я : закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0171-11>
6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : закон України [Електронний ресурс] : закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. – Режим доступу: <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>
7. Про ліцензування певних видів господарської діяльності [Електронний ресурс]: закон України від 01.06.2000 № 1775-III. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1775-14>
8. Про затвердження переліку органів ліцензування [Електронний ресурс]: постанова КМУ від 14 листопада 2000 р. № 1698. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-%D0%BF>.
9. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики : наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, МОЗ України від 16.02.2001 № 38/63 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.moz.gov.ua>
10. Рожко О. О. Регіональні аспекти управління наданням офтальмологічної допомоги населенню України / О. О. Рожко // Держ. упр. та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ. – 2013. – № 1 (1). – С. 281–285.
11. Теоретичні аспекти управління малим підприємством у галузі охорони здоров'я в сучасних умовах господарювання [Електронний ресурс]. – http://www.0ck.ru/menedzhment_i_trudovye_otnosheniya/teoretichni_aspekti_upravlinnya_malim.html. – Назва з екрану.