

## МЕДИКО-СОЦІАЛЬНА ЕКСПЕРТИЗА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

## MEDICAL AND SOCIAL EXPERTISE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Бондарь В.П., здобувач

*Науково-дослідний інститут публічного права*

У статті досліджено медико-соціальну експертизу як об'єкт адміністративно-правового регулювання, з'ясовано її поняття та сутність. Проаналізовано та визначено базові категорії проблематики – «медико-соціальна експертиза», «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», запропоновано відповідні дефініції.

Визначено, що служба медико-соціальної експертизи – це спеціальний вид публічного сервісу, який функціонує з метою задоволення потреб населення в медико-соціальних експертних послугах щодо встановлення ступеня обмеження життєдіяльності, визначення міри втрати здоров'я, групи інвалідності, видів і порядку проведення реабілітаційних заходів конкретним особам й іншого.

Вказано, що МСЕ становить процедуру, що проводиться хворим, які досягли повноліття, потерпілим від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, особам з інвалідністю, з метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності, причини, часу настання, групи інвалідності, а також компенсаторно-адаптаційних можливостей особи, реалізація яких сприяє медичній, психолого-педагогічній, професійній, трудовій, фізкультурно-спортивній, фізичній, соціальній та психологічній реабілітації.

Актуалізовано, що інвалідність визначається шляхом експертного обстеження в органах медико-соціальної експертизи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Відтак, питання, пов'язані з МСЕ, стосуються значного за кількістю кола осіб, насамперед осіб з інвалідністю та осіб, яким потенційно може бути встановлена інвалідність з різноманітних підстав (хворі, потерпілі від нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання тощо).

Окреслено, що внаслідок регламентуючого впливу правового регулювання на систему МСЕ, суспільні відносини, насамперед між МСЕК й особами, які потребують певного виду медико-соціальних експертних послуг, набувають конкретної правової форми, тобто окреслюються у правові відносини. Сторони цих відносин отримують характерні властивості щодо наявності прав, юридичних обов'язків і відповідальності.

З'ясовано, що медико-соціальна експертиза як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це окрема сфера суспільних відносин, які складаються з приводу надання (отримання) медико-соціальних експертних послуг, і складова публічно-владної та публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що провадиться з метою задоволення відповідного публічного інтересу та задля впорядкованості, охорони і розвитку цих відносин.

**Ключові слова:** медико-соціальна експертиза, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання.

The article examines the medical and social examination as an object of administrative and legal regulation, and clarifies its concept and essence. The basic categories of the problem were analyzed and defined – "medical and social expertise", "legal regulation", "administrative and legal regulation", the corresponding definitions were proposed.

It was determined that the service of medical and social expertise is a special type of public service that functions to meet the needs of the population in medical and social expert services regarding the establishment of the degree of limitation of life activities, determination of the degree of loss of health, group of disabilities, types and procedure of rehabilitation measures specific persons and others.

It is indicated that MSE is a procedure performed on patients who have reached the age of majority, victims of an accident at work and occupational disease, persons with disabilities, with the aim of identifying the degree of restriction of life activity, the cause, the time of onset, the group of disability, as well as compensatory and adaptive possibilities persons whose implementation contributes to medical, psychological-pedagogical, professional, labor, physical culture and sports, physical, social and psychological rehabilitation.

It has been updated that disability is determined through an expert examination in the medical and social examination bodies of the central executive body, which ensures the formation of state policy in the field of health care. Therefore, the issues related to MSE concern a large number of people, primarily people with disabilities and people who can potentially be diagnosed with disability for various reasons (sick people, victims of an accident at work, occupational disease, etc.).

It is outlined that as a result of the regulatory influence of legal regulation on the MSE system, social relations, primarily between the MSE and persons who need a certain type of medical and social expert services, acquire a specific legal form, that is, they are outlined in legal relations. The parties of this relationship receive characteristic properties regarding the existence of rights, legal obligations and responsibilities.

It was found that medical and social expertise as an object of administrative and legal regulation is a separate sphere of social relations, which are formed in connection with the provision (reception) of medical and social expert services, and a component of public-power and public-service activities of the sub objects of public administration, which is carried out with the aim of satisfying the relevant public interest and for orderliness, protection and development of these relations.

**Key words:** medical and social expertise, legal regulation, administrative and legal regulation.

**Постановка проблеми.** Медико-соціальна експертиза (далі – МСЕ), як і будь-яка інша сфера життєдіяльності, що становить публічний інтерес і, відповідно, забезпечується публічною адміністрацією, обов'язково підлягає адміністративно-правовому регулюванню. Таке регулювання проявляється у заходах адміністративно-правового впливу, які реалізуються з метою впорядкування суспільних відносин між спеціальними суб'єктами публічної адміністрації й особами, що звертаються для встановлення інвалідності чи особами з інвалідністю.

Закономірно, що функціонуюча в Україні служба МСЕ регламентується нормами адміністративного права, оскільки становить невід'ємний елемент сервісної складової діяльності держави, покликаний задовольняти потреби

населення в експертних послугах щодо встановлення ступеня обмеження життєдіяльності, визначення міри втрати здоров'я, групи інвалідності, видів і порядку проведення реабілітаційних заходів конкретним особам й іншого.

Інвалідність визначається шляхом експертного обстеження в органах медико-соціальної експертизи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [1]. Відтак, питання, пов'язані з МСЕ, стосуються значного за кількістю кола осіб, насамперед осіб з інвалідністю та осіб, яким потенційно може бути встановлена інвалідність з різноманітних підстав (хворі, потерпілі від нещасного випадку на виробництві, професійного захворювання тощо).

У свою чергу, тенденція щодо збільшення чисельності осіб з інвалідністю наразі особливо характерна для України. Згідно зі статистичними даними станом на 01.01.2022 р. в Україні налічувалось 2 725 826 осіб з інвалідністю [2, с. 59]. Проте, об'єктивно, що у зв'язку із широкомасштабною військовою збройною агресією Російської Федерації проти України загальна кількість осіб інвалідністю суттєво зростає. Окрім цього, поширеними чинниками інвалідності залишаються соціально-економічні, екологічні фактори, а також фактори надзвичайних ситуацій, поширеності інфекційних хвороб тощо.

Означене вище наочно демонструє актуальність і доцільність розгляду проблематики, пов'язаної з процедурами, що здійснюються в рамках МСЕ, крізь призму адміністративного права та відповідного регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні питання МСЕ, її правового регулювання, а також у цілому проблематика адміністративно-правового регулювання, знайшли своє висвітлення у наукових працях таких вчених як: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, В. Галуцько, А. Іпатов, А. Комзюк, А. Корнійченко, А. Куца, Р. Мельник, В. Петрусевич, Є. Соболев, С. Стеценко, О. Стукаленко, М. Чічкань, Л. Шумна й інших. Водночас, МСЕ як об'єкт адміністративно-правового регулювання безпосереднім предметом наукових пошуків зазначених та інших дослідників не ставала.

**Формулювання цілей статті.** Метою цієї статті є комплексний аналіз специфіки МСЕ як об'єкта адміністративно-правового регулювання, що включає з'ясування поняття та сутності МСЕ, а також дефінітивне визначення базових категорій проблематики, серед яких «медико-соціальна експертиза», «правове регулювання МСЕ», «адміністративно-правове регулювання МСЕ», «медико-соціальна експертиза як об'єкт адміністративно-правового регулювання».

**Виклад основного матеріалу.** Вважаємо за доцільне розгляд окреслених питань розпочати зі з'ясування змісту ключових понять обраної тематики, а саме категорій «медико-соціальна експертиза», «адміністративно-правове регулювання», звернувшись як до нормативно-правової бази, так і доктринальних положень теорії права й адміністративного права.

Як зазначалось вище, інвалідність як міра втрати здоров'я визначається шляхом експертного обстеження в органах медико-соціальної експертизи центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я [1]. Семантично «експертиза» (від франц. expertise, від лат. expertus – досвідчений) – це розгляд, дослідження експертом, групою експертів якихось справ, питань, що потребують спеціальних знань (наприклад: медична, бухгалтерська, судова) [3, с. 191]. У легітимній площині експертизу визначають як дослідження на основі спеціальних знань у певній галузі об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку [4]. Тобто, розуміння експертизи як певної фахової діяльності, що обов'язково потребує наявності спеціальних знань у її виконавця, є загальноприйнятим.

Разом з цим, медичний і соціальний аспекти вказують, що МСЕ перебуває в площині важливих прав людини, які стосуються не тільки медицини, але і реабілітації та відновлення працездатності, соціального захисту, трудових можливостей, реалізації особистості, включення людей із інвалідністю у суспільне життя [5, с. 4]. МСЕ, як вказує Л. Шумна, працює на стику медицини, соціології, економіки, права, а лікар-експерт, виконуючи свої виробничі обов'язки, повинен керуватися діючими законодавчими та нормативними актами, охороняти інтереси як особи з інвалідністю, так і держави, тому що за рішенням медико-соціальних експертних комісій відбувається розподіл державних коштів [6, с. 17].

У цьому контексті, обґрунтованим є трактування, висловлене А. Іпатовим, згідно з яким МСЕ – це окрема ділянка громадської і державної діяльності по створенню належних умов життєдіяльності осіб з особливими потребами за рахунок розширення зони їхньої економічної незалежності [7, с. 15]. Така дефініція, на думку дослідника, дає можливість актуалізувати роль МСЕ в системі формування трудових ресурсів держави на основі визначення її статусу як державного органу зі спеціальними повноваженнями. При цьому, вважаємо, що останнє є спірним, адже МСЕ – це, перш за все, окрема публічно-сервісна діяльність, а спеціальні повноваження належать суб'єктам її здійснення – медико-соціальним експертним комісіям (далі – МСЕК), які можуть розглядатись як інституції, що наділені властивостями публічної адміністрації.

Відповідно до позиції законодавця, закріпленої у ст. 1 Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні» від 06.10.2005 № 2961-IV, МСЕ – це встановлення ступеня стійкого обмеження життєдіяльності, групи інвалідності, причини і часу їх настання, а також доопрацювання та затвердження індивідуальної програми реабілітації особи з інвалідністю (дитини з інвалідністю) в рамках стратегії компенсації на основі індивідуального реабілітаційного плану та комплексного реабілітаційного обстеження особи з обмеженням життєдіяльності [8]. З огляду на наведену дефініцію, можна сказати, що відповідне експертне обстеження завжди є комплексним, воно враховує як медико-соціальний, так і економіко-правовий аспекти життєдіяльності особи.

Поряд з цим, відповідно до Положення про медико-соціальну експертизу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 р. № 1317, МСЕ становить процедуру, що проводиться хворим, які досягли повноліття, потерпілим від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, особам з інвалідністю, з метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності, причини, часу настання, групи інвалідності, а також компенсаторно-адаптаційних можливостей особи, реалізація яких сприяє медичній, психолого-педагогічній, професійній, трудовій, фізкультурно-спортивній, фізичній, соціальній та психологічній реабілітації [9].

Отже, вітчизняна служба МСЕ загалом може бути охарактеризована як спеціальний вид публічного сервісу, що функціонує з метою задоволення потреб населення в медико-соціальних експертних послугах щодо встановлення ступеня обмеження життєдіяльності, визначення міри втрати здоров'я, групи інвалідності, видів і порядку проведення реабілітаційних заходів конкретним особам й іншого.

Водночас, питання, які прямо чи опосередковано стосуються системи МСЕ, становлять окрему сферу, де існують конкретні суспільні відносини, що мають суттєве значення для держави і соціуму, адже складаються з приводу надання (отримання) затребуваних медико-соціальних експертних послуг, а тому обов'язково підлягають врегулюванню правом.

У загальному вигляді будь-яке регулювання (від лат. regulo, regulare – впорядкування) – це упорядкування, внесення порядку, системи в якусь діяльність [10, с. 659], певний організуючий процес, покликаний забезпечити стає функціонування будь-чого. Відтак, регулювання обов'язково передбачає заходи обмеження і впливу, які застосовуються щодо відповідних об'єктів.

Адміністративно-правове регулювання є похідною категорією щодо загального правового регулювання, його галузевим різновидом [11, с. 163], а тому інтегрує в собі як загальні, так і спеціальні ознаки. Правове регулювання в юридичній літературі розглядають як одне з центральних і всеохоплюючих правових явищ. Воно переслідує мету впорядкування та вдосконалення суспільних відносин, без чого в суспільстві неможливий правопорядок

і законність, нормальний ритм життя та спокій громадян. У загальному вигляді правове регулювання є процесом, спрямованим на те, щоб за допомогою правових засобів гарантувати поведінку, необхідну суспільству, спрямувати розвиток життєвих ситуацій у бажане правомірне русло [12, с. 254, 256]; основним засобом владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави [13, с. 40]. Тобто, на відміну від звичайного регулювання, правове регулювання має обмежений інструментарій його реалізації, що зводиться до виключно правових засобів.

Відповідно до більш широкого розуміння, висловленого О. Волошенкою та І. Погрібним, правове регулювання – це цілеспрямована, нормативно-організаційна діяльність щодо втілення регулюючих можливостей правових норм та інших спеціально-юридичних засобів у суспільні відносини з метою їх упорядкування та прогресивного розвитку [14, с. 344]. Слушно вбачається також дефініція, наведена А. Комзюком, згідно з якою правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. При цьому, правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають саму матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [15, с. 47]. Водночас, наведені дефініції не можна вважати повними, оскільки вони не розкривають сутність правового регулювання комплексно, залишаючи поза увагою, зокрема, суб'єктів його реалізації.

Своєю чергою, приміром, А. Куца зазначає, що під правовим регулюванням слід розуміти здійснюваний державою шляхом застосування правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) цілеспрямований вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, пов'язаний зі встановленням конкретних прав і обов'язків їх суб'єктів [16, с. 85].

Екстраполюючи окреслене вище на тематику нашого дослідження, можемо визначити, що правове регулювання МСЕ – це здійснюваний всією системою юридичних засобів регламентуючий процес цілеспрямованого впливу держави, в особі уповноважених органів публічної влади, на суспільні відносини, що складаються з приводу надання (отримання) медико-соціальних експертних послуг, з метою забезпечення їхньої визначеності й упорядкованості, а також охорони і розвитку.

Внаслідок регламентуючого впливу правового регулювання на систему МСЕ, суспільні відносини, насамперед між МСЕК й особами, які потребують певного виду медико-соціальних експертних послуг, набувають конкретної правової форми, тобто окреслюються у правові відносини. Сторони цих відносин отримують характерні властивості щодо наявності прав, юридичних обов'язків і відповідальності.

У свою чергу, правовідносини в залежності від специфіки їх складу конкретизуються самостійними галузями права та зазнають відповідних диференціацій. Так, як

вказувалось вище, одним із різновидів правового регулювання є адміністративно-правове регулювання, яке має достатньо широку сферу регламентуючого впливу.

Дослідниками вказується, що адміністративне право наповнює всю правову матерію суспільства. Практично неможливо знайти важливі суспільні відносини, які б не врегульовувалися певною мірою нормами адміністративного права [17, с. 25]. Адміністративне право становить собою галузь права, яка тісно пов'язана з інститутами публічної влади, публічного інтересу та публічного адміністрування. Інакше кажучи, адміністративне право існує у межах названих категорій [18, с. 57]. Враховуючи зазначене, законно мірою, що МСЕ як сфера спеціальних суспільних відносин, яка становить вагомий вид публічного сервісу, впорядковується та регулюється нормами адміністративного права. У цьому випадку, правове регулювання має обмежений склад суб'єктів його здійснення, адже зводиться до публічно-владної діяльності інституцій публічного адміністрування.

На основі означеного вбачається, що в загальному вигляді адміністративно-правове регулювання становить цілеспрямований адміністративний вплив, здійснюваний суб'єктами публічного адміністрування шляхом послідовного та виваженого використання комплексу адміністративно-правових засобів, на відповідні суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та захисту.

Враховуючи вищевикладене, можемо визначити, що адміністративно-правове регулювання МСЕ – це здійснюваний шляхом послідовного та виваженого використання адміністративно-правових засобів регламентуючий процес цілеспрямованого впливу публічної адміністрації на суспільні відносини, які складаються з приводу надання (отримання) медико-соціальних експертних послуг, з метою забезпечення їхньої упорядкованості, охорони і розвитку.

**Висновки.** Узагальнюючи викладений матеріал, можемо зробити висновок, що служба МСЕ – це спеціальний вид публічного сервісу, який функціонує з метою задоволення потреб населення в медико-соціальних експертних послугах щодо встановлення ступеня обмеження життєдіяльності, визначення міри втрати здоров'я, групи інвалідності, видів і порядку проведення реабілітаційних заходів конкретним особам й іншого.

Суспільні відносини, які складаються з приводу надання (отримання) медико-соціальних експертних послуг, мають суттєве значення для держави і соціуму, тобто становлять публічний інтерес, а, відтак, обов'язково підлягають адміністративно-правовому регулюванню.

МСЕ як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це окрема сфера суспільних відносин, які складаються з приводу надання (отримання) медико-соціальних експертних послуг, і складова публічно-владної та публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що провадиться з метою задоволення відповідного публічного інтересу та задля впорядкованості, охорони і розвитку цих відносин.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні Закон України від 21.03.1991 № 875-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>
2. Статистичний збірник «Соціальний захист населення України у 2021 році». Державна служба статистики України. Київ, 2022. 126 с.
3. Словник іншомовних слів / Уклад.: С. Морозов, Л. Шкарапута. К.: Наук. думка, 2000. 680 с.
4. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#top>
5. Багній М., Коваль О., Яцків Т. Стан медико-соціальної експертизи в Україні та шляхи покращення її реалізації: громадський аналіз та рекомендації. Аналітичний звіт та матеріали за проектом «Реалізація громадських ініціатив підтримки правової допомоги щодо проходження медико-соціальної експертизи та пов'язаних із нею питань, аналізу викликів інвалідизації, реабілітації, підготовки пропозицій та їх просування». Львів, 2013. 107 с.
6. Шумна Л. Правові основи реабілітації інвалідів в Україні : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05. Х., 2003. 182 с.
7. Іпатов А. Медико-соціальна експертиза в системі державного управління професійною реабілітацією інвалідів в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл. : 25.00.01. Дніпропетровськ, 2011. 23 с.
8. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 06.10.2005 № 2961-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2961-15#top>

9. Питання медико-соціальної експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.2009 № 1317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1317-2009-%D0%BF#Text>
10. Словник іншомовних слів ; за ред. О. Мельничука. К. : Голов. ред. Укр. рад. енцикл., 1974. 865 с.
11. Бевзенко В. Сутність та поняття адміністративно-правового регулювання. *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 3. С. 162–167.
12. Теорія держави та права : навч. посіб.; за заг. ред. С. Гусарєва, О. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
13. Юридична енциклопедія : в 6 т. ; ред. Ю. Шемшученко. К. : вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. Т.5 : П-С. С. 40.
14. Теорія держави і права : підручник ; за заг. ред. О. Бандурки. Харків, 2018. 416 с.
15. Комзюк А. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія ; за заг. ред. О. Бандурки. Х. : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
16. Куца А. Адміністративно-правове регулювання соціального захисту інвалідів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 287 с.
17. Адміністративне право України. Повний курс : за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
18. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник. К.: Ваїте, 2014. 376 с.