

РОЗДІЛ 12 ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-5/110>

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРИВАТНИХ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF PRIVATE HEALTHCARE INSTITUTIONS

Богомолів Д.А., аспірант кафедри галузевого права та загально-правових дисциплін

*Інститут права та суспільних відносин Закладу вищої освіти
«Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»*

Кожен громадянин України має гарантоване Конституцією право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Для забезпечення цього права держава повинна створювати умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування та сприяти розвитку мережі закладів охорони здоров'я усіх форм власності, у тому числі приватних закладів охорони здоров'я.

Через відсутність у держави достатніх коштів для фінансування на належному рівні існуючої мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я, в яких медична допомога надається громадянам безоплатно, особливої актуальності набуває адміністративно-правове регулювання діяльності приватних закладів охорони здоров'я, адже саме від нього багато в чому залежить доступність та якість медичних послуг, які надають ці заклади для громадян.

Важливість вивчення адміністративно-правового регулювання діяльності приватних закладів охорони здоров'я ще більша очевидна в контексті повномасштабної російської військової агресії проти України, необхідності врегулювання питань допущення приватних медичних закладів до надання допомоги пораненим військовослужбовцям та цивільним внаслідок військових дій.

У статті проаналізовано загальні фактори, що впливають на громадське здоров'я, та законодавчі акти, які регулюють діяльність медичних закладів, проведено огляд та упорядкування підходів до визначення поняття та означення правового статусу закладів охорони здоров'я, адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я.

Метою цієї статті також є огляд перспектив подальшого розвитку адміністративно-правового регулювання приватних медичних закладів у контексті реформування сфери охорони здоров'я, що триває в Україні.

Встановлено, що важливу роль у механізмі адміністративно-правового регулювання діяльності приватних закладів охорони здоров'я мають відігравати правові гарантії, спрямовані на повну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод громадян, на усунення причин та умов їх неналежного здійснення та захист від порушень.

Обґрунтовано необхідність узгодження функціонування приватних закладів охорони здоров'я із цілями державної політики та залучення приватного сектору як повноправного учасника системи охорони здоров'я до реалізації державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, що є актуальним для сучасного рівня розвитку нашої країни та відповідає євроінтеграційним намірам України.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, гарантії, медичні послуги, охорона здоров'я, приватні заклади охорони здоров'я.

Every citizen of Ukraine has the constitutionally guaranteed right to health care, medical assistance and medical insurance. To ensure this right, the state must create conditions for effective and accessible medical care for all citizens and promote the development of medical facilities of all forms of ownership, including private health care facilities.

Due to the state's lack of sufficient funds to finance at the proper level the existing network of state and communal health care institutions, in which medical assistance is provided to citizens free of charge, the administrative and legal regulation of the activities of private health care institutions becomes especially relevant, because it is precisely from him that many what depends on the availability and quality of medical services provided by these institutions for citizens.

The importance of studying the administrative and legal regulation of the activities of private health care institutions is even more obvious in the context of full-scale Russian military aggression against Ukraine, the need to regulate the involvement of private medical institutions in providing assistance to wounded servicemen and civilians as a result of military operations.

The article analyzes the general factors affecting public health and legislative acts that regulate the activities of medical institutions, reviews and organizes approaches to defining the concept and legal status of health care institutions, administrative and legal relations in the field of health care 'l.

The purpose of this article is also to review the prospects for the further development of the administrative and legal regulation of private medical institutions in the context of the ongoing health care reform in Ukraine.

It was established that an important role in the mechanism of administrative and legal regulation of the activities of private health care institutions should be played by legal guarantees aimed at the full realization and comprehensive protection of the rights and freedoms of citizens, at the elimination of the causes and conditions of their improper implementation and protection against violations.

The need to harmonize the functioning of private health care institutions with the goals of state policy and to involve the private sector as a full participant in the health care system in the implementation of state financial guarantees of medical care for the population, which is relevant for the current level of development of our country and corresponds to the European integration intentions of Ukraine, is substantiated.

Key words: administrative and legal regulation, guarantees, medical services, health care, private health care institutions.

Конституція України на рівні основних пріоритетів закріпила, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (стаття 3) [1]. Саме на цій підставі можемо говорити про необхідність створення відповідних умов для забезпечення охорони здоров'я як громадян України, так і всіх людей загалом. Таке завдання

держави може реалізовуватися шляхом забезпечення створення доступної мережі закладів охорони здоров'я, у т.ч. через регулювання діяльності приватних закладів охорони здоров'я. З огляду на це система охорони здоров'я в Україні змінюється, щоб забезпечити рівний доступ громадян до якісних медичних послуг та переорієнтовується на людиноцентристський підхід до надання послуг.

Це свідчить про доцільність дослідження поняття адміністративно-правового регулювання діяльності приватних закладів охорони здоров'я в сучасних умовах.

Медицина в розвинених країнах світу є одним із головних показників успішності державної політики. Наприклад одним із показників Індексу людського розвитку, що розраховується Програмою розвитку ООН (ПРООН), є вимір довголіття, що включає коефіцієнти, які показують, наскільки стан здоров'я в одній країні, регіоні кращий, ніж в іншому, та показник індексу смертності у порівнюваних країнах або регіонах. Вимір довголіття хоча й не має прямого зв'язку зі здоров'ям населення (наприклад, молоді і здорові люди часто гинуть у військових конфліктах, а хронічно хворі живуть довше завдяки медицині), проте будь-яке продовження життя в цілому бажане для людей.

Економічна криза, наслідки пандемії Covid-19, повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну та недостатнє фінансування системи охорони здоров'я призвели до того, що за останні десятиліття показники здоров'я населення України набули дуже серйозних негативних тенденцій. Про це свідчать дані Державної служби статистики України (станом на 1 січня 2022 року, в умовах воєнного стану інших статистичних даних немає), згідно з якими чисельність населення України у 2022 році становила 40 960 795 осіб [2]. За даними Фонду народонаселення ООН в Україні станом на 2023 рік проживає 36,7 млн людей. У звіті зазначають, що середня тривалість життя жінки становить 78 років, а чоловіка – 68 років [3].

Зазначимо, що несприятлива ситуація щодо смертності населення в нашій країні доповнюється комплексом довготривалих причин: низьким рівнем життя переважної більшості населення, кризовим станом системи охорони здоров'я, викликаним соціально-економічними перетвореннями в державі тощо. Зараз перелік цих причин поповнився ще наслідками повномасштабного вторгнення.

23 червня 2022 року наша країна отримала статус кандидата на вступ до ЄС, тому в умовах інтеграції до європейського співтовариства необхідно провести реформування соціальної та культурної сфер, у т.ч. системи охорони здоров'я. Адже недостатнє бюджетне фінансування сфери медицини в Україні демонструє неможливість держави ефективно виконувати свої функції. Фактично громадяни України змушені купувати всі необхідні ліки для лікування за власні кошти, що особливо важким тягарем лягає на малозабезпечені категорії населення.

Значною мірою це пов'язано з недоліками нормативно-правового забезпечення сфери охорони здоров'я. Саме тому Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» став надзвичайно актуальним та дав новий поштовх медичній реформі в Україні.

Ключовим на сьогоднішній день нормативно-правовим актом у сфері охорони здоров'я є Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (далі – Основи законодавства). Саме цим актом визначено, що закладом охорони здоров'я слід вважати юридичну особу будь-якої форми власності та організаційно-правової форми або її відокремлений підрозділ, що забезпечує медичне обслуговування населення на основі відповідної ліцензії та професійної діяльності медичних (фармацевтичних) працівників і фахівців з реабілітації (частина перша стаття 3) [4].

Досліджуючи зазначене питання В.М. Пашкова визначила, що заклад охорони здоров'я – це суб'єкт господарювання або негосподарюючий суб'єкт та їх структурний підрозділ, завданням яких є забезпечення різноманітних потреб населення в галузі охорони здоров'я шляхом надання медико-санітарної допомоги або медичних послуг на основі професійної діяльності фармацевтичних та медичних працівників [5].

Вчена звертає увагу на правовий статус закладів охорони здоров'я, які відповідно до статті 55 Господарського кодексу України реалізують господарську діяльність та є господарськими організаціями – юридичними особами, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку, або громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці [6].

Зазначене також підтверджує Л.І. Куц та визначає, що суб'єктами, які провадять господарську діяльність у сфері охорони здоров'я, є господарські організації охорони здоров'я і громадяни – підприємці [7, с. 181].

У свою чергу А.В. Симонян відносить до «суб'єктів медичної практики» заклади охорони здоров'я будь-якої форми власності та організаційно-правової форми і фізичних осіб – підприємців, які провадять господарську діяльність з медичної практики, реалізують господарську компетенцію в цій сфері, мають необхідне майно і несуть самостійну відповідальність за своїми зобов'язаннями, крім випадків, передбачених законодавством [8, с. 24].

Білецька І.М. та Васильців Т.Г. зазначають, що більшість закладів охорони здоров'я України – це структури державної і комунальної форм власності, що накладає специфічний відбиток на бачення ефективності їх господарювання, місії та ролі в системі функціонування й розвитку суспільства. Позаяк, приватні заклади діагностики, медицини та охорони здоров'я у цьому сенсі різняться. Беззаперечно, що тут також превалюють всі соціальні принципи, притаманні медицині і медичній установі апіорі, однак, з економічної точки зору ніхто не відкидає завдань окупності інвестицій, прибутковості господарювання, своєчасного та в повному обсязі покриття витрат, особливо в частині оплати праці персоналу та своєчасних розрахунків з постачальниками й іншими кредиторами. Таким чином, питання сталого розвитку і розширення масштабів діяльності для закладів охорони здоров'я актуальні практично у тій же мірі, що й для суб'єктів господарювання інших видів діяльності, в тому числі економічної [9].

На думку А.В. Симонян, закладом охорони здоров'я правильніше вважати саме юридичну особу (господарську організацію), яка провадить діяльність самостійно або через відокремлений структурний підрозділ [8, с. 27].

Відповідно до статті 17 Основ законодавства про провадження господарської діяльності в сфері охорони здоров'я, яка відповідно до закону підлягає ліцензуванню, дозволяється лише за наявності ліцензії, а держава підтримує господарську діяльність у сфері охорони здоров'я [4].

Відповідно до абзацу другого пункту 3 постанови Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 року № 285 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» вказується, що «дія цих Ліцензійних умов не поширюється на господарську діяльність, пов'язану із здійсненням судово-медичної гістології, судово-медичної експертизи, судово-медичної імунології, судово-медичної криміналістики, судово-медичної токсикології, судово-медичної цитології, судово-психіатричної експертизи» [10]. Тобто наведена норма передбачає, що ці види діяльності не ліцензуються. Також і в Законі України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» не вказується на ліцензування таких видів господарської діяльності [11].

Статтею 14 Основ законодавства передбачено, що реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади: Кабінет Міністрів України; міністерства, інші центральні органи виконавчої влади; Раду міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві державні адміністрації; органи місцевого самоврядування [4]. Забезпечення державною адміністративно-правового регулювання діяльності закладів охорони здоров'я

свідчить про важливість забезпечення функціонування приватного сектора в цій сфері.

На думку С.В. Книш, адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я – це категорія правових відносин, які виникають у сфері охорони здоров'я за участю центрального органу виконавчої влади, що реалізує політику в цій сфері, й / або інших суб'єктів, що здійснюють публічне управління в цій сфері, пов'язані з кореспондуючими правами й обов'язками, що мають внутрішньо- й зовнішньо організаційний характер, спрямовані на забезпечення права кожного на охорону здоров'я, підтримку належного рівня громадського здоров'я та санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, реалізацію державної політики у сфері охорони здоров'я загалом [12, с. 152]. На думку науковця, система охорони здоров'я функціонує в рамках адміністративно-правових відносин.

У своїх дослідженнях З.С. Гладун зазначає, що саме норми адміністративного права займають домінуюче місце серед інших правових норм, які регулюють відносини у сфері охорони здоров'я населення. Механізм адміністративно-правового регулювання таких відносин – це важлива складова формування і реалізації державної політики у цій сфері, а дослідження норм адміністративного права, які діють у цій сфері, відповідних правовідносин – це перспективний напрямок правових досліджень в Україні [13, с. 106].

На нашу думку, механізм адміністративно-правового регулювання будь-якої сфери неможливий без визначення меж діяльності, що спрямовані на повну реалізацію та всебічну охорону прав і свобод громадян, на усунення причин та умов їх неналежного здійснення та захист від порушень. Тому важливу роль відіграють правові гарантії.

Так, людина може скористатися своїми правами за наявності юридичних гарантій, які відіграють помітну роль у механізмі захисту прав, тому що їх мета – це реальне забезпечення здійснення прав людини [14, с. 34]. Тому в статті 7 Основ законодавства закріплено обов'язок держави гарантувати всім громадянам реалізацію їхніх прав у сфері охорони здоров'я шляхом: а) створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я; б) організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я; в) фінансування надання всім громадянам та іншим визначеним законом особам гарантованого обсягу медичних і реабілітаційних послуг та лікарських засобів у порядку, встановленому законом; г) здійснення державного і можливості громадського контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я; д) організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної, спеціальної медичної та реабілітаційної статистичної інформації; е) встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у сфері охорони здоров'я [4]. Ці гарантії носять важливе суспільно корисне значення і не можуть реалізуватися без залучення органів державної влади.

Водночас у грудні 2020 року Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію розвитку електронної охорони здоров'я, яка визначає мету та основні напрями розвитку електронної охорони здоров'я. Вказаний підзаконний акт прийнято, зважаючи на необхідність виконання положень прийнятого раніше іншого акту уряду. Так, в Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я» від 30.11.2016 р. наголошено на необхідності створення єдиного загальнонаціонального медичного простору, що передбачає запровадження інструментів електронної охорони здоров'я, таких як електронні реєстри, протоколи обміну даними, системи кодування діагнозів і процедур [15].

Продовжується робота щодо реформування сфери охорони здоров'я в Україні. Так, Міністерство охорони

здоров'я України оприлюднило для громадського обговорення проєкт Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року. Її метою є реалізація завдань, зокрема, щодо забезпечення залучення приватного сектору як повноправного учасника системи охорони здоров'я та збільшення присутності закладів приватної форми власності в реалізації державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [16], що матиме значний вплив на покращення системи охорони здоров'я. Адже приватні заклади розвиваються динамічніше і безліч нововведень рухають на власному ентузіазмі, що дозволить їх впроваджувати в подальшому на національному рівні.

Водночас Всесвітня організація охорони здоров'я у своїй публікації зазначає, що колективна спроможність закладів охорони здоров'я повинна бути достатньою, щоб покривати всі потреби населення (зокрема і для швидкого нарощення спроможності, за потреби), але не надмірною. Заклади охорони здоров'я повинні мати можливість легко та швидко адаптуватися до неочікуваних потреб у галузі охорони здоров'я (наприклад, в умовах епідемій, стихійних лих) або переходу від цивільної до військової адміністрації. Водночас необхідно підтримувати баланс та уникати надмірного регулювання, забезпечивши достатню автономію закладів охорони здоров'я (з відповідною підвітністю їхніх керівників). Це дозволить підвищити ефективність та реінвестувати зекономлені кошти на користь пацієнтів. Важливим є регулювання функціонування приватного сектору, особливо в контексті закупівлі Національної служби здоров'я України послуг у приватних провайдерів та аптек в рамках Програми медичних гарантій та програми «Доступні ліки». Загалом, чітка політика та нормативні акти мають важливе значення для узгодження функціонування приватних постачальників послуг із цілями державної політики, наприклад, щодо планування та організації мережі медичних закладів, планування у випадку надзвичайних ситуацій, а також доступу та кращого використання інформації в усьому секторі охорони здоров'я. Характер відносин державного та приватного секторів стане ключовим елементом у відбудові системи надання послуг у галузі охорони здоров'я в Україні. Досвід, отриманий під час війни в Україні, показує, що рівність, ефективність та резильєнтність найкраще забезпечуються в короткостроковій та середньостроковій перспективі шляхом збереження державної власності на більшість закладів [17].

Таким чином, охорона здоров'я – це система (сукупність) взаємопов'язаних і взаємобумовлених заходів політичного, правового, організаційного, фінансового, соціально-економічного та медичного характеру, які здійснюються органами державної влади та громадськими організаціями з метою забезпечення довголіття як громадян України, так і людини.

На основі вищевикладеного, адміністративно-правове регулювання діяльності приватних закладів охорони здоров'я – це один з різновидів впливу на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою норм адміністративного права, які регулюють суспільні відносини щодо організації і проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я; фінансування надання всім громадянам та іншим визначеним законом особам гарантованого обсягу медичних і реабілітаційних послуг та лікарських засобів у порядку, встановленому законом; здійснення державного контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я; організації державної системи збирання, обробки і аналізу соціальної, екологічної, спеціальної медичної та реабілітаційної статистичної інформації; встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у сфері охорони здоров'я; ліцензування діяльності закладів охорони здоров'я тощо. Основними джерелами адміністративно-правових норм у межах досліджуваного виду правового регулювання

є Конституція України та Основи законодавства, а також підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють окремі аспекти правового регулювання системи охорони здоров'я.

Обґрунтовано, що залучення приватного сектору як повноправного учасника системи охорони здоров'я

та збільшення присутності закладів приватної форми власності в реалізації державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення є актуальним для сучасного рівня розвитку нашої країни та відповідає євроінтеграційним намірам України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Офіційний сайт – Державна статистична служба України. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Офіційний сайт – United Nations Population Fund. URL: <https://www.unfpa.org/data/world-population/UA>
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>
5. Пашков В.М. Суб'єкти господарювання та заклади охорони здоров'я: співвідношення правового статусу під час впровадження діяльності. *Щонедільник Аптека*. 2006. № 22 (543). URL: <http://www.apteka.ua/article/34385>.
6. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
7. Куц Л. І. До питання про поняття господарської діяльності в охороні здоров'я. Медичне право України: проблеми становлення та розвитку: Матеріали 1-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції, 19–20 квітня 2007 р. Львів: ЛОБФ «Медицина і право», 2007. С. 179–184.
8. Симонян А. В. Господарсько-правовий статус суб'єкта медичної практики : дис. ... канд. юрид. наук. Вінниця, 2016. 260 с.
9. Білецька І. М., Васильців Т. Г. Концепційні положення менеджменту закладів охорони здоров'я: економічні аспекти системного розвитку. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна*. Серія юридична. Випуск 35/2022. С. 210–216. URL: <https://nziubp.org.ua/index.php/journal/article/view/738/675>
10. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 285. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF#Text>
11. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>
12. Книш С.В. Деякі теоретичні аспекти сутності адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 1. Т. 1. С. 147–152.
13. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я за законодавством України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 103–111.
14. Сидорчук О.М. Механізм захисту прав людини та громадянина: сутність і перспективи розвитку в Україні. *Науковий вісник Чернівецького національного університету*. 2013. Вип. 682. С. 33–35.
15. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80#n8>
16. Проект Стратегії розвитку системи охорони здоров'я до 2030 року. URL: <https://cutt.ly/awqjHCn0>
17. Принципи відновлення та трансформації системи охорони здоров'я в Україні. Копенгаген, Європейське регіональне бюро ВООЗ, 2022 р. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/361136/WHO-EURO-2022-5750-45515-65487-ukr.pdf?sequence=2&isAllowed=y>