

*Куц Л. І.,**кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права  
Донецького національного університету*

## ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ

**Анотація.** У статті розглянуті правові питання розвитку господарських відносин у сфері охорони здоров'я в умовах реформування галузі та обґрунтовані пропозиції щодо внесення відповідних змін та доповнень в законодавство з метою уточнення змісту цих відносин, правового статусу суб'єктів господарювання, зокрема, комунальних некомерційних підприємств та засобів стимулюючого впливу держави на їх діяльність.

**Ключові слова:** господарські відносини, охорона здоров'я, медичне обслуговування, медична допомога, медичні послуги, комунальні некомерційні підприємства, заклади охорони здоров'я.

Охорона здоров'я посідає виняткове місце в соціально орієнтованій економіці, так як саме тут виробляються суспільно споживані блага – медична допомога та медичні послуги. Причому спостерігається все більша залежність здоров'я громадян від загального економічного зростання в країні, оскільки стабілізація в державному секторі дозволяє розраховувати на розвиток медицини завдяки достатньому фінансуванню державою, а платоспроможність населення впливає на обсяги платних медичних послуг галузі. У зв'язку з цим охорона здоров'я все більше втягується в господарський оборот, чому сприяє активне функціонування комерційних медичних установ і, як наслідок, неминучий розвиток господарських відносин у цій соціальній галузі.

В таких умовах питання господарювання набули особливої актуальності в процесі реформування охорони здоров'я, проведення якого полягає у впровадженні та відпрацюванні нових організаційно-правових та фінансово-економічних механізмів, спрямованих на підвищення ефективності та доступності медичного обслуговування населення, з метою забезпечення розвитку цієї галузі. А тому в останній час ці питання вирішуються як на рівні законодавчого органу, так і органів виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Процес розвитку господарських відносин в умовах реформування охорони здоров'я досить активно розпочався у 2011 році, але, на превеликий жаль, суттєві зміни щодо покращення стану цієї галузі на теперішній час відсутні. І це зумовлено тим, що такі відносини мають специфічні особливості, які суттєво відрізняються від господарських відносин в інших галузях економіки. По-перше, держава досить довго не приділяла суттєву увагу розвитку господарських відносин у цій галузі, які є запорукою залучення додаткових матеріальних та фінансових ресурсів, використання яких дає можливість задовольнити потреби населення у якісних, сучасних та висококваліфікованих

медичних послугах. По-друге, відповідно до ст. 49 Конституції України [1] громадяни мають право на безоплатну медичну допомогу у державних та комунальних закладах, що стримує розвиток господарських відносин у цих секторах економіки, у той час як бюджетних коштів недостатньо для того щоб належним чином фінансувати ці заклади та розвивати галузь.

Все це лише створює проблеми в процесі розвитку господарських відносин та реформування галузі, вирішення яких можливе тільки за умов наявності законодавства, що здатне належним чином врегулювати усі без виключення відносини у сфері охорони здоров'я. Разом з тим аналіз такого законодавства свідчить про те, що більшість питань, які пов'язані з відносинами у цій сфері господарювання потребують додаткового вирішення, оскільки відсутність їх законодавчого врегулювання лише негативно впливає на розвиток господарської діяльності зокрема та цієї галузі в цілому.

В науковій та фаховій літературі проблемні питання щодо господарювання у сфері охорони здоров'я досить активно обговорюються юристами, медиками, економістами та управлінцями [2; 3, с. 12; 4; 5, с. 224-232]. При цьому всі вони, незалежно від фаху, мають єдину точку зору, що успішне розвиток господарських відносин і, відповідно, проведення реформ у галузі залежить від належного правового забезпечення розвитку цих відносин, які суттєво впливають на підвищення ефективності системи охорони здоров'я та поліпшення стану здоров'я членів суспільства.

*Вищенаведене вказує на актуальність дослідження питань правового забезпечення розвитку господарських відносин у сфері охорони здоров'я, метою якого є обґрунтування пропозиції по його вдосконаленню.*

В теперішній час законодавство, яке регулює відносини, що розглядаються, представлено як загальними так і спеціальними нормативно-правовими актами. Безумовно, до загальних актів у цьому випадку відноситься Господарський кодекс України (далі – ГК України) [6], який визначає основні засади господарювання, правовий статус її суб'єктів, майнову основу їх господарювання, основні засади зобов'язальних відносин та відповідальності за порушення у сфері господарювання, а також особливості правового регулювання в окремих галузях та сферах, але за виключенням охорони здоров'я, що є соціальною галуззю, якій притаманні відповідні особливості.

Щодо спеціальних нормативно-правових актів, то серед них особливе місце займають Основи законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основи) [7], у яких держава гарантує сприяння розвитку закладів охорони

здоров'я усіх форм власності (ст. 16), підтримку господарської діяльності (ст. 17), а також заохочення підприємництва у сфері матеріально-технічного забезпечення охорони здоров'я та створення система відповідних податкових, цінних, митних та інших пільг і регуляторів (ст. 19). Разом з тим у цьому основоположному нормативно-правовому акті відсутні норми, що визначають особливості господарювання у цій соціальній галузі.

До спеціальних нормативно-правових актів також відноситься Закон України «Про лікарські засоби» [8], у якому більш детально врегульованні господарські відносини. І це зумовлено тим, що такі відносини виникають в процесі здійснення виробництва, оптової та роздрібно торгівлі лікарськими засобами, які завжди вважалися видами господарської діяльності, що здійснюються у сфері охорони здоров'я.

Спеціальним нормативно-правовим актом, що регулює господарські відносини у сфері охорони здоров'я, є Закон України «Про донорство крові та її компонентів» [9], у якому визначаються положення щодо здійснення суб'єктами підприємництва переробки і зберігання донорської крові та її компонентів, реалізації виготовлених з них препаратів. Але це тільки невелика частина тих господарських відносин, які виникають у цій галузі.

Безумовно, до спеціальних нормативно-правових актів також відноситься Закон України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях і місті Києві» (далі – Закон про реформування) [10], який визначає організаційні та правові засади реформування системи охорони здоров'я у цих регіонах. При цьому аналіз цього Закону вказує на те, що законодавство, яке регулює відносини у сфері охорони здоров'я, зазнає суттєві зміни стосовно їх складу у цій галузі економіки. Так, спостерігається поступовий перехід до впровадження господарських відносин не тільки в сфері виробництва та обігу лікарських засобів, але й у сфері медичного обслуговування. Зокрема, про це свідчать положення Закону про реформування, у якому встановлено, що:

– по-перше, комунальні заклади охорони здоров'я у пілотних регіонах відповідно до закону можуть бути реорганізовані у комунальні некомерційні підприємства або комунальні некомерційні установи, основною метою яких є здійснення медичного обслуговування населення без мети одержання прибутку (ч. 4 ст. 1);

по-друге, надання первинної медичної допомоги окрім центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги, які єкладами охорони здоров'я, можуть забезпечувати також лікарі загальної практики – сімейні лікарі, які провадять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи – підприємці (ч. 2 ст. 3);

по-третє, договір про медичне обслуговування населення, принаймні первинної медичної допомоги за суб'єктивним складом та змістом є господарським договором, оскільки його сторонами є, з одного боку, комунальні некомерційні підприємства або сімейні лікарі, які провадять господарську діяльність з медичної практики як фізичні особи – підприємці, а, з іншого боку, відповідні головні розпорядники бюджетних коштів районних, міських (міст обласного значення) бюджетів, бюджету міста Києва.

Отже, якщо в Основах передбачені тільки загальні

положення щодо здійснення господарської діяльності приватними закладами охорони здоров'я, то в Законі про реформування уже містяться положення, що підтверджують подальший розвиток господарських відносин у цій соціальній галузі, які пов'язані з впровадженням нових організаційно-правових форм господарювання, залученням фізичних осіб – підприємців як сімейних лікарів та укладанням господарських договорів про медичне обслуговування населення.

Разом з тим наявність тільки цих положень в Законі про реформування недостатньо для належного врегулювання таких господарських відносин, оскільки їм притаманні суттєві особливості, які зумовлені тим, що вони: по-перше, виникають у соціальній галузі, де комерціалізація обмежена законом, по-друге, не можуть бути спрямовані тільки на отримання прибутку; по-третє, пов'язані з задоволенням потреб громадян у поліпшенні стану та поновленню здоров'я, а інколи в рятуванні життя, що є найціннішим нематеріальним благом. А тому потребують уточнення деякі питання щодо правового забезпечення господарських відносин у сфері охорони здоров'я, які отримали свій подальший розвиток в Законі про реформування.

Одне з таких питань стосується визначення змісту таких господарських відносин, шляхом розмежування надання комунальними некомерційними підприємствами безоплатної медичної допомоги та платних медичних послуг громадянам. Необхідність визначення такого змісту зумовлена тим, що громадяни наділені конституційним правом на безоплатну медичну допомогу в комунальних закладах охорони здоров'я, за рахунок фінансування з місцевих бюджетів. У той час, як створення комунальних некомерційних підприємств відповідно до Закону про реформування ставить під сумнів можливість здійснення цього права громадянами. Такі сумніви ґрунтуються на тому, що будь-якому підприємству, у тому числі й комунальному некомерційному, притаманні відповідні ознаки, які дають можливість розмежувати його із закладом охорони здоров'я. Однією з таких основних ознак є відсутність бюджетного фінансування підприємства на відміну від закладу, а тому відповідно до ст. 66 ГК України одним із основних джерел формування його майна є доходи, одержані від реалізації продукції, послуг, інших видів господарської діяльності. А тому, на думку деяких авторів, держава таким чином намагається скласти з себе зобов'язання щодо забезпечення надання безоплатної допомоги населенню, шляхом впровадження надання такими підприємствами виключно медичних послуг [11], які відрізняються від медичної допомоги ознакою платності. До того ж інші автори роблять висновки, що одним із основних заходів програми реформування галузі охорони здоров'я є збільшення номенклатури та обсягів платних медичних послуг [12].

Підтвердженням активного впровадження у діяльність цих підприємств медичних послуг є Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Примірного статуту закладу охорони здоров'я – комунального некомерційного підприємства та Примірного договору про надання медичних послуг» від 30 серпня 2010 р. [13], у якому діяльність такого підприємства зводиться виключно до надання медичних послуг і не згадується взагалі про надання безоплатної медичної допомоги громадянам.

При цьому слід звернути увагу на те, що відповідно до Закону України про реформування, на відміну від вищенаведеного наказу, діяльність комунальних підприємств спрямована на здійснення медичного обслуговування, а не тільки надання медичних послуг, що суттєво відрізняються за змістом. Відмінність понять «медичне обслуговування» та «медичні послуги» полягає у тому, що вони не є тотожними поняттями. Так, відповідно до ст. 1 Основ медичне обслуговування – це діяльність закладів охорони здоров'я та фізичних осіб – підприємців, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію в установленому законом порядку, у сфері охорони здоров'я, що не обов'язково обмежується медичною допомогою. А, отже, поняття «медичне обслуговування» є ширшим за поняття «медичні послуги». Однак визначення таким чином в Основах поняття «медичне обслуговування» потребує додаткового уточнення, оскільки використання у ньому словосполучення «що не обов'язково обмежується медичною допомогою» не дає чіткого уявлення щодо змісту такого обслуговування.

До того ж, навіть якщо у Законі про реформування оплата медичного обслуговування й передбачається відповідними головними розпорядниками бюджетних коштів районних, міських (міст обласного значення) бюджетів, бюджету міста Києва, це не є гарантією отримання громадянами безоплатної медичної допомоги в комунальних некомерційних підприємствах, враховуючи хронічний дефіцит місцевих бюджетних коштів. А тому виникає реальна загроза перекладання оплати такого обслуговування на пацієнтів, як це має місце зараз в комунальних закладах охорони здоров'я.

Звідси, у законодавстві необхідно чітко визначити: по-перше, зміст господарських відносин, який полягає у медичному обслуговуванні населення, що є основним напрямом діяльності комунальних некомерційних підприємств; по-друге, надати більш чітке визначення поняттю «медичне обслуговування»; по-третє, затвердити вичерпний перелік видів безоплатної медичної допомоги, яка повинна надаватися такими підприємствами населенню у межах цього обслуговування відповідно до договору, укладеного з головним розпорядником місцевих бюджетних коштів, та перелік платних медичних послуг, які можуть надавати такі підприємства громадянам за їх рахунок.

Наступне питання щодо господарських відносин у сфері охорони здоров'я, яке потребує відповідного уточнення, стосується визначення правового статусу комунальних некомерційних підприємств. Необхідність такого уточнення зумовлена тим, що, по-перше, загальні норми ГК України, взагалі не визначають особливості правового статусу комунальних некомерційних підприємств, а тим паче у сфері охорони здоров'я, а, по-друге, у спеціальному законодавстві такі підприємства ототожнюються із закладами охорони здоров'я, незважаючи на те, що це різні організаційно-правові форми, які мають суттєві відмінності, зокрема, щодо управління ними, джерел формування їх майна, меж відповідальності за зобов'язаннями та ін.

А тому у спеціальному законодавстві необхідно визначити правовий статус комунальних некомерційних підприємств у сфері охорони здоров'я шляхом уточнення прав та обов'язків цих підприємств, порядку формування їх майнової бази, порядку створення шляхом реорганіза-

ції, або утворення нового підприємства, підстав припинення підприємства або його діяльності та ін.

Також до питань щодо господарських відносин у сфері охорони здоров'я, які потребують уточнення, відноситься питання стосовно законодавчого визначення підстав та порядок застосування певних засобів регуляторного впливу держави, які здатні стимулювати діяльність комунальних некомерційних підприємств, з метою їх подальшого розвитку у сфері медичного обслуговування населення. Необхідність такого визначення зумовлена тим, що передбачені в Основах положення стосовно такого стимулювання мають суто декларативний характер, а тому не забезпечують розвиток господарських відносин у цій соціальній галузі. До таких засобів необхідно віднести надання комунальним некомерційним підприємствам відповідних пільг, компенсацій та створення інших сприятливих умов діяльності, що спрямована на якісне, своєчасне та ефективне медичне обслуговування населення.

Підсумовуючи вищевикладене, можна дійти висновків, що з метою забезпечення розвитку господарських відносин у сфері охорони здоров'я, доцільно в спеціальному законодавстві:

1) визначити, що змістом цих відносин є медичне обслуговування, як основний напрям діяльності комунальних некомерційних підприємств, надати більш чітке визначення поняттю «медичне обслуговування» та закріпити вичерпний перелік видів безоплатної медичної допомоги, яка повинна надаватися такими підприємствами населенню, і перелік платних медичних послуг громадянам за їх рахунок;

2) закріпити правовий статус комунальних некомерційних підприємств, який має певні особливості, з метою розмежування таких підприємств з закладами охорони здоров'я;

3) встановити підстави та порядок застосування стимулюючих засобів регуляторного впливу держави на діяльність комунальних некомерційних підприємств для забезпечення їх подальшого ефективного розвитку.

Впровадження вищенаведених пропозицій можливе шляхом внесення відповідних змін та доповнень в Основи, що буде сприяти врегулюванню господарських відносин у сфері охорони здоров'я та позитивно впливати на подальше проведення реформ у цій соціально орієнтованій галузі економіки.

Коло питань щодо господарських відносин, розглянутих у цій статті, не є вичерпним, тому проблема їх розвитку в умовах реформування охорони здоров'я може стати предметом подальших наукових досліджень.

#### *Література:*

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – (із змін. і доп.).
2. Мединский А. Реформа здравоохранения: что нас ждет? // Судебно-юридическая газета. – 2012. – 3-9 сентября.
3. Бахтеева Т. Реформы здравоохранения дали положительные результаты / Т. Бахтеева // Еженед. Аптека. – 2012. – № 42. – С. 12.
4. Бачинський В.В. Проблеми реформування системи охорони здоров'я в Україні / В.В. Бачинський, О.В. Трофименко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.rusnauka.com/9\\_DN\\_2010/Medicine/59974.doc.htm](http://www.rusnauka.com/9_DN_2010/Medicine/59974.doc.htm).
5. Карамішев Д.В. Стратегія реформування системи фінансування охорони здоров'я в Україні // Актуальні проблеми державного

- управління : Зб. наук. пр. – Х. : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – № 3. – С. 224-232.
6. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462 (із змін. і доп.).
  7. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19 (із змін. і доп.).
  8. Про лікарські засоби : Закон України від 4 квітня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 22. – Ст. 86 (із змін. і доп.).
  9. Про донорство крові та її компонентів : Закон України від 23 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 23. – Ст. 183 (із змін. і доп.).
  10. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві: Закон України від 7 липня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 12-13. – Ст. 81.
  11. Очеретенко В. Смертний вирок загальнодоступній медицині? // Сегодня. – 2013. – 29 июля.
  12. Артюхіна М.В. Потенціал медичної галузі: структура, стан та перспективи розвитку / М.В. Артюхіна, Н.В. Кравченко [Електронний ресурс] // Інноваційна економіка Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Inek/2011\\_1/155.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Inek/2011_1/155.pdf).
  13. Про затвердження Примірного статуту закладу охорони здоров'я комунального некомерційного підприємства та Примірного договору про надання медичних послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-primirnogo-statutu-zakladu-ohoroni-zdorov-doc32861.html>.

**Куш Л. И. Правовое обеспечение развития хозяйственных отношений в сфере здравоохранения в условиях реформирования отрасли**

**Аннотация.** В статье рассмотрены правовые вопросы развития хозяйственных отношений в сфере здравоохранения в условиях реформирования отрасли и обоснованы предложения по внесению соответствующих изменений и дополнений в законодательство с целью уточнения содержания этих отношений, правового статуса субъектов хозяйствования, в частности, коммунальных некоммерческих предприятий и средств стимулирующего воздействия государства на их деятельность.

**Ключевые слова:** хозяйственные отношения, здравоохранение, медицинское обслуживание, медицинская помощь, медицинские услуги, некоммерческие коммунальные предприятия, учреждения здравоохранения.

**Kushch L. Legal support of development of economic relations in the sphere of health in the context of reformation**

**Summary.** The article considers the legal issues of development of economic relations in the sphere of health in the context of reformation and proposals on the introduction of the relevant amendments and additions to legislation in order to clarify the content of these relations, the legal status of economic entities, in particular, communal non-profit enterprises and means of stimulating effect of the state on their activities.

**Key words:** economic relations, public health, medical care, medical assistance, medical services, non-profit and public utilities, health care institutions.