

*В. В. Дудка,
здобувач, Національна академія державного управління при Президентові України*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИВАТНОЇ МЕДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ (ДО ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗДОРОВООХОРОННОЮ СФЕРОЮ)

У статті висвітлюється нормативно-правова база з регулювання приватної медичної діяльності.

The presented article describes the legal framework that regulates the private medical activity.

*Ключові слова: приватна медична діяльність, регулювання, нормативно-правова база.
Key words: private medical activity, regulation, legal framework.*

Наука не зводиться до суми фактів,
як будинок не зводиться до купи каміння.
Анрі Пуанкаре

ВСТУП

Новий підхід до розуміння функціонування вітчизняної охорони здоров'я — розгляд її в контексті соціально-економічної системи, а не як окремо взятої відособленої галузі. Адже закони розвитку суспільства — соціальні та економічні — єдині й справедливі для всіх суб'єктів суспільних відносин, у тому числі й для функціонування в системі охорони здоров'я [3, с. 31].

Ефективна економіка — це, перш за все, ефективне управління [7, с. 4].

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Суб'єктами господарської діяльності (ст. 55 ГК) визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію, мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна. Під господарською діяльністю (ч. 1 ст. 3 ГК) розуміють діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

О.М. Вінник з цього приводу визначає такі основні ознаки суб'єктів господарських правовідносин: безпосереднє здійснення господарської діяльності або управління нею; набуття статусу суб'єкта господарських відносин у встановленому законом порядку; наявність майна, необхідного для здійснення господарської діяльності чи управління нею; наявність господарської правосуб'єктності [1].

Загальний перелік та ознаки суб'єктів господарювання, що безпосередньо забезпечують охорону здоров'я, зазначений у ст. 16 Основ законодавства України про охорону здоров'я (далі — Основ). А ст. 17 цього законодавчого акта підкреслює умови провадження господарської діяльності в галузі охорони здоров'я. Так, безпосередньо охорону здоров'я населення забезпечують санітарно-профілактичні, лікувально-профілактичні, фізкультурно-оздоровчі, санаторно-курортні, аптечні, науково-медичні й інші заклади охорони здоров'я. Вони створюються підприємствами, установами та організаціями різних форм власності, а також приватними особами за наявності необхідної матеріально-технічної бази і кваліфікованих фахівців [2].

Порядок і умови створення закладів охорони здоров'я, державної реєстрації та акредитації цих закладів, а також порядок ліцензування медичної практики, виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами визначаються актами законодавства. Проведення господарської діяльності в галузі охорони здоров'я, яка відповідно до закону підлягає ліцензуванню, дозволяється лише за наявності ліцензії. При цьому варто звернути увагу, що заклад охорони здоров'я здійснює свою діяльність на підставі статуту, який затверджується власником або уповноваженим ним органом. Свою діяльність на підставі статуту, за змістом ст. 62 ГК, а також ст. 87 ЦК, мають право здійснювати лише юридичні особи.

Для громадян-підприємців, які мають намір здійснювати підприємницьку діяльність без створення юридичної особи (ст. 58 ГК), наявність статуту не передбачена. До речі,

відповідно до сучасного тлумачного словника української мови термін "заклад" має таке значення: "заклад — це установа зі штатом працівників та адміністрацією, які діють у певній галузі освіти, науки та інше" [6]. А згідно з ч. 3 ст. 83 ЦК установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом об'єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна. Крім того, в Основах (ст. 3) міститься наступне визначення терміну "заклади охорони здоров'я": це — підприємства, установи та організації, завданням яких є забезпечення різноманітних потреб населення в галузі охорони здоров'я, шляхом надання медико-санітарної допомоги, включаючи широкий спектр профілактичних і лікувальних заходів або послуг медичного характеру, а також виконання інших функцій на основі професійної діяльності медичних працівників [2].

Отже, у будь-якому випадку заклад охорони здоров'я — це, перш за все, юридична особа. Але в подальшому при визначенні умов провадження діяльності, наприклад, для здійснення медичної практики або щодо обігу лікарських засобів встановлено, що дія ліцензійних умов поширюється на всіх суб'єктів господарювання, що зареєстровані в установленому порядку як юридичні особи, незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, так і фізичні особи — суб'єкти підприємницької діяльності, які здійснюють діяльність у зазначеній галузі.

Таким чином, перелік закладів охорони здоров'я, який фактично обмежується лише переліком юридичних осіб, не є повним переліком суб'єктів господарювання, що здійснюють господарську діяльність у цій галузі.

У деяких випадках розробники нормативних актів не враховують конституційних вимог щодо верховенства закону. Так, наприклад, у Правилах торгівлі лікарськими засобами в аптечних закладах, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2004 р. № 1570 (далі — Правила), в п. 1 визначено, що ці Правила поширюються на всіх суб'єктів господарювання, які провадять підприємницьку діяльність з оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами. Далі п. 2, розкриваючи терміни, що застосовують у цих Правилах, без будь-яких обмежень надає статус закладів охорони здоров'я аптекам, а також аптечним складам (базам), що суперечить ст. 16 Основ.

Громадянин визнається суб'єктом господарювання в разі здійснення ним підприємницької діяльності за умови державної реєстрації його як підприємця без статусу юридичної особи. Право громадянина на підприємницьку діяльність передбачене ст. 42 Конституції України. Громадянин-підприємець здійснює свою діяльність на засадах свободи підприємництва. При цьому під підприємництвом розуміють самостійну, ініціативну, систематичну, на власний ризик, не заборонену законом діяльність із виробництва продукції, виконання робіт, надання послуг та заняття торгівлею з метою одержання прибутку.

Підприємницькою діяльністю можуть займатися громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, проте вона обмежується щодо депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, військовослужбовців, працівників прокуратури, суду, державної безпеки тощо [4]. Громадянин, який займається підприємницькою діяльністю, але не пройшов державну реєстрацію, не набуває статусу підприємця. Для підприємницької діяльності необхідна повна дієздатність громадянина.

Цивільне законодавство розрізняє кілька видів дієздатності: повна; часткова; неповна; обмежена; визнання громадянина недієздатним. Повна дієздатність — це здатність

громадянина власними діями набувати і здійснювати будь-які майнові та особисті немайнові права, брати на себе й виконувати будь-які обов'язки, тобто реалізовувати належну йому правоздатність. Повну цивільну дієздатність має фізична особа, яка досягла вісімнадцяти років (ст. 34 ЦК); повна цивільна дієздатність може бути надана фізичній особі, яка досягла шістнадцяти років і яка хоче займатися підприємницькою діяльністю (ст. 35 ЦК) за наявності згоди на це батьків.

У галузі охорони здоров'я громадянин-підприємець здійснює свою діяльність лише за наявності ліцензії на провадження відповідного виду господарської діяльності в цій галузі, а саме: виробництво лікарських засобів; оптова та роздрібно торгівля лікарськими засобами; переробка донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів; проведення дезінфекційних, дезінсекційних, дератизаційних робіт; медична практика. Крім того, медична практика здійснюється за спеціальностями, які зазначаються в ліцензії відповідно до Номенклатури лікарських спеціальностей. Отже, фізична особа — підприємець, який здійснює свою діяльність без створення юридичної особи, водночас виконуючи весь комплекс спеціальних заходів і послуг медичного характеру, що притаманний закладам охорони здоров'я, та створюючи для цього необхідну матеріальну базу, не може набувати статусу, що відповідає статусу закладів охорони здоров'я.

Дещо інший правовий стан суб'єктів господарювання — юридичних осіб у галузі охорони здоров'я.

Внаслідок різних цілей, що мають на меті, юридичні особи досить різноманітні як за своїм упорядкуванням, так і за характером діяльності. Ст. 80 ЦК України визнає юридичною особою організацію, що створена та зареєстрована в установленому законом порядку, вона наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю. Юридична особа (ч. 1 ст. 81 ЦК) може бути створена шляхом об'єднання осіб та/або майна. Тобто юридичні особи можуть переслідувати публічні та суспільні або приватні цілі та інтереси. Відповідно до чого й законодавець поділяє юридичні особи залежно від порядку їх створення (ч. 2 ст. 81 ЦК) на юридичних осіб приватного та юридичних осіб публічного права.

За організаційно-правовою формою юридичні особи можуть створюватися у формі товариств і установ (ч. 1 ст. 83 ЦК), при цьому товариства поділяються на підприємницькі та непідприємницькі. Враховуючи, що юридичні особи публічного права створюються розпорядчими актами Президента України або органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, то відповідно до класифікації, наведеної в Основах (ст. 15), до них у зазначеній галузі можна віднести спеціально уповноважений центральний орган державної виконавчої влади — Міністерство охорони здоров'я, компетенція якого визначається положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України, а в адміністративно-територіальних одиницях функції спеціально уповноважених органів виконують місцеві державні адміністрації та відповідні галузеві управління і відділи. Зазначені органи хоча і є суб'єктами господарських правовідносин, але згідно зі ст. 8 ГК не відносяться до суб'єктів господарювання.

Водночас органами виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть створюватися юридичні особи публічного права у вигляді негосподарюючих суб'єктів, що повністю або частково фінансуються з бюджету, діяльність яких має ознаки господарської діяльності, але фактично є господарським забезпеченням, а зі змісту ч. 3 ст. 3 ГК випливає, що таке забезпечення діяльності негосподарюючих суб'єктів не є господарською діяльністю.

До зазначених юридичних осіб можна з упевненістю

віднести державні та комунальні заклади охорони здоров'я, що фінансуються з бюджету і основним завданням яких є надання безоплатної медичної допомоги. Такі заклади охорони здоров'я здійснюють свою діяльність з надання безоплатної медичної допомоги, а також на умовах господарського забезпечення надають платні медичні послуги, що не заборонені законодавством.

З правової точки зору вказані заклади охорони здоров'я належать до негосподарюючих суб'єктів, але на практиці у зазначених суб'єктів незаконно вимагають отримувати ліцензії на зберігання, перевезення, придбання, ввезення, відпуск наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також переробку донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів. Але Закон України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" визначає саме види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Отже, надання безоплатної медичної допомоги разом зі здійсненням господарського забезпечення на сьогодні здійснюється закладами охорони здоров'я у вигляді негосподарюючих суб'єктів. Незаконні вимоги посадовців, можливо, пов'язані з тим, що законодавством чітко не визначена різниця між негосподарюючими суб'єктами та суб'єктами господарювання, що здійснюють некомерційну діяльність.

Натомість В.К. Мамутов звертає увагу, що до некомерційних організацій можуть належати лікарні, школи, громадські організації, благодійні фонди, державні бюджетні, в тому числі військові та подібні установи [5]. При цьому він не уточнював їх належності до некомерційних суб'єктів господарювання або непідприємницьких негосподарюючих суб'єктів.

Але в господарському законодавстві (ст. 52 ГК) зазначено, що некомерційне господарювання — самостійна систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання. Тоді, як у цивільному законодавстві (ст. 86 ЦК) зазначається, що непідприємницькі товариства, тобто які не мають на меті одержання прибутку (ст. 85 ЦК), у вигляді споживчих кооперативів, об'єднань громадян тощо, а також установи, можуть поряд зі своєю основною здійснювати підприємницьку діяльність.

Отже, на сьогоднішній день відсутні чіткі критерії розподілу некомерційних суб'єктів господарювання та негосподарюючих суб'єктів, які також законодавством визначені як непідприємницькі. Тому, на думку дослідників, не всі юридичні особи у вигляді закладів охорони здоров'я є суб'єктами господарювання [5].

Крім того, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть створюватися юридичні особи публічного права у вигляді некомерційних суб'єктів господарювання, а саме — державних та комунальних неприбуткових підприємств, які належать до закладів охорони здоров'я, що на виконання державного замовлення можуть надавати безоплатну медичну допомогу або платні медичні послуги та здійснюють свою діяльність за наявності ліцензії на ввезення, вивезення, відпуск, зберігання, перевезення, придбання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також переробку донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів.

Законодавством також передбачено створення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, у тому числі фізичними особами, комерційних юридичних осіб, які, у свою чергу, розподіляють за організаційно-правовою формою на: господарські товариства, приватні, державні й комунальні підприємства. Серед них можна виокремити суб'єкти господарювання у вигляді державних та комунальних підприємств — виробників лікарських засобів, що не належать до закладів охорони здоров'я,

але здійснюють свою діяльність за наявності ліцензії на виробництво лікарських та наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів.

Також можна виділити суб'єкти господарювання у вигляді державних, комунальних, приватних підприємств, господарських товариств, які є закладами охорони здоров'я та здійснюють свою діяльність за наявності ліцензії на переробку донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів; проведення дезінфекційних, дезінсекційних, дератизаційних робіт; медичну практику; виготовлення лікарських засобів, оптову, роздрібну торгівлю лікарськими засобами.

Отже, юридичні особи в галузі охорони здоров'я мають різну правоздатність та дієздатність залежно від того, яку мету вони переслідують. Вони чітко обмежені визначеною сферою компетенції, що зазначається в їх положенні або статуті.

Але незрозумілим залишається статус структурних підрозділів суб'єктів господарювання, що на підставі ліцензій здійснюють діяльність щодо медичних послуг, виготовлення лікарських засобів, оптової та роздрібно торгівлі лікарськими засобами та іншими видами діяльності в галузі охорони здоров'я.

На підставі вищевикладеного вважаємо доцільним сформулювати поняття "заклад охорони здоров'я" таким чином: 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.

ВИСНОВКИ

1. На підставі системного аналізу літературних джерел українських авторів досліджено нормативно-правову базу з державного регулювання приватної медичної діяльності в Україні.

2. Сформульовано поняття "заклад охорони здоров'я", під яким автор розуміє суб'єкт господарювання або негосподарюючий суб'єкт та структурний підрозділ, завданням якого 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.

Література:

1. Вінник О.М. Господарське право: Курс лекцій. — К.: Атіка, 2004. — 624 с.
 2. Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII // ВВР. — 1993. — № 4. — Ст. 19.
 3. Карамішев Д.В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти): [моногр.] — Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2004. — 304 с.
 4. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навч. посіб. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — 336 с.
 5. Мамутов В.К. Экономика и право: Сб. науч. тр. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
 6. Сучасний тлумачний словник української мови: 65000 слів / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В.В. Дубічинського. — Х.: ВД "Школа", 2006. — 1008 с.
 7. Шутов М.М., Дорофійенко В.В., Блинова Н.С. Оптимізація управління ресурсами здравоохоронення: учебник. — Донецьк: ВИК, 2005. — 238 с.
- Стаття надійшла до редакції 13.03.2012 р.*