



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ОТРАСЛИ

Л. КУЩ,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры хозяйственного права
Донецкого национального университета

SUMMARY

Formation of market relations in Ukraine contributed to the development of economic activities in health care, the state of which depends on full satisfaction of citizens' needs in high-quality, timely and highly qualified medical services, medicines and other health products. However, the practice of organizing and implementing the activities in the context of reformation indicative of problems, in particular related to its legal regulation, the need for solutions which have repeatedly pointed to the scientists, and practitioners in the fields of law, medicine and pharmacy. In connection with this article is devoted to the issues of legal regulation of business activity in the sphere of health protection, which proves the necessity of further improvement of the legislation, with the cultural and social significance of this sector of the economy.

Key words: economic activity, health, economic entities, public health agencies.

* * *

Формирование в Украине рыночных отношений способствовало развитию хозяйственной деятельности в здравоохранении, от состояния которой зависит полное удовлетворение потребностей граждан в качественных, своевременных и высококвалифицированных медицинских услугах, лекарственных средствах и других товарах медицинского назначения. Однако практика организации и осуществления этой деятельности в условиях реформирования отрасли свидетельствует о наличии проблем, в частности связанных с ее правовым регулированием, на необходимость решения которых неоднократно указывали ученые и практики в области права, медицины и фармации. В связи с этим статья посвящена вопросам правового регулирования хозяйственной деятельности в сфере охраны здоровья, в которой обосновывается необходимость дальнейшего совершенствования законодательства, с учетом особенностей и социальной значимости этой отрасли экономики.

Ключевые слова: хозяйственная деятельность, здравоохранение, субъекты хозяйствования, учреждения здравоохранения.

Постановка проблемы. Здравоохранение Украины как социальная отрасль экономики является приоритетной в политической, экономической и социальной жизни государства. Это связано с тем, что его основная цель заключается в обеспечении реализации права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь как разновидности основных конституционных и социальных прав, которое закреплено во Всеобщей декларации прав человека (ст. 25) [1] и в Конституции Украины (ст. 49) [2]. А поэтому неслучайно особое внимание со стороны государства уделяется реформированию здравоохранения, учитывая его неудовлетворительное состояние, и, как следствие, высокий уровень заболеваемости и смертности населения. Однако дефицит бюджетных средств как на государственном, так и местном уровнях обуславливает необходимость привлечения дополнительных источников финансирования этой отрасли, одним из которых является развитие хозяйственной деятельности в здравоохранении. Именно эта деятельность позволяет, с одной стороны, привлечь дополнительные финансовые и материальные ресурсы необходимые для развития отрасли, а, с другой стороны, обеспечить потребности граждан в высококачественных медицинских услугах, учитывая наличие современного медицинского оборудования и высококвалифицированных специалистов в этой сфере хозяйствования. А поэтому с целью обеспечения интенсивного развития хозяйственной деятельности в сфере охраны здоровья, отношения, возникающие в процессе ее организации и непосредственного осуществления, должны быть надлежащим образом законодательно урегулированы, поскольку это является одним из основных условий реформирования отрасли.

Вопрос о необходимости совершенствования правового регулирования хозяйственных отношений в здравоохранении неоднократно поднимали многие ученые и практики, среди которых С. Антонов, Н. Болотина, Е.

Бабич, А. Бобкова, В. Волков, З. Гладун, В. Пашков, И. Сенюга, Е. Толстая, М. Шутов, автор этой статьи и др. Однако до настоящего времени этот вопрос не получил логического завершения, а поэтому проблема совершенствования за-

конодательства, которое регулирует рассматриваемую деятельность, остается открытой.

Таким образом, целью этой статьи является обоснование предложений относительно совершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности в здравоохранении.

В настоящее время это законодательство в Украине включает как общие нормативно-правовые акты, основная часть которых представлена актами хозяйственного (предпринимательского) законодательства, так и специальные акты, включающие положения относительно непосредственного осуществления хозяйственной деятельности в сфере охраны здоровья. При этом общие нормативно-правовые акты регулируют в целом хозяйственную (предпринимательскую) деятельность и к ним относятся: Гражданский кодекс Украины (далее – ГК Украины), Хозяйственный кодекс Украины (далее – ХК Украины), Налоговый кодекс Украины, Законы Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности», «О хозяйственных обществах», «О защите экономической конкуренции», «О государственно-частном партнерстве», «Об осуществлении государственных закупок» и др.



Ведущая роль общих нормативно-правовых актов хозяйственного (предпринимательского) законодательства в регулировании хозяйственных отношений в сфере охраны здоровья обусловлена интенсивным развитием рыночных отношений в этой непроизводственной отрасли экономики и отсутствием специальных нормативно-правовых актов, необходимость которых неоднократно обосновывалась юристами и ведущими специалистами в этой сфере хозяйствования. Наличие вышеуказанных общих положений в хозяйственном (предпринимательском) законодательстве, с одной стороны, позволяет организовать хозяйственную деятельность в сфере охраны здоровья, но, с другой стороны, не обеспечивает специальный режим ее осуществления, который имеет место в этих отношениях и лишь частично предусмотрен общими нормами этого законодательства.

Специальные нормативно-правовые акты, регулирующие хозяйственные отношения в сфере охраны здоровья, представлены в основном подзаконными нормативно-правовыми актами, в частности: Лицензионными условиями осуществления хозяйственной деятельности по медицинской практике, утвержденными приказом Министерства здравоохранения Украины от 02.02. 2011 г. [3]; Лицензионными условиями осуществления хозяйственной деятельности по производству лекарственных средств, оптовой, розничной торговли лекарственными средствами, утвержденными приказом Министерства здравоохранения Украины от 30.10. 2011 г. [4]; Лицензионными условиями осуществления хозяйственной деятельности по импорту лекарственных средств, утвержденными приказом Министерства здравоохранения Украины от 20.02. 2013 г. [5]; Лицензионными условиями осуществления хозяйственной деятельности банков пуповинной крови, других тканей и клеток человека, утвержденными приказом Министерства здравоохранения Украины от 12.04. 2012 г. [6]; Лицензионными условиями осуществления хозяйственной деятельности по переработке донорской крови и ее компонентов, изготовлению из них препаратов, кроме деятельности банков пуповинной крови, других тканей и клеток человека, утвержденными приказом Министерства здравоохранения

Украины от 04.02. 2011 г. [7]; Порядком аккредитации учреждения здравоохранения, утвержденным постановлением Кабинета Министров Украины от 15.07. 1997 г. (в редакции от 17 декабря 2012 г.) [8] и др. Однако наличие этих подзаконных нормативно-правовых актов не решает проблему урегулирования отношений в рассматриваемой сфере хозяйствования, поскольку их правовое воздействие является достаточно слабым, что отрицательно влияет на качество оказываемых услуг и производимых товаров, а также на развитие самой деятельности.

Не решают эту проблему и имеющиеся специальные законы, которые лишь поверхностно определяют положения о рассматриваемой деятельности. Так, в Основах законодательства Украины об охране здоровья (далее – Основы) хозяйственной деятельности посвящена лишь статья 17, содержание которой заключается в следующем: «Осуществление хозяйственной деятельности в сфере охраны здоровья, которая в соответствии с законом подлежит лицензированию, разрешается только при наличии лицензии. Государство поддерживает хозяйственную деятельность в сфере охраны» [9]. Относительно урегулирования отдельных видов хозяйственной деятельности в сфере охраны здоровья имеются специальные законы, в частности, Законы Украины «О лекарственных средствах» [10], «О донорстве крови и ее компонентов» [11], «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах» [12]. Вместе с тем и в этих законах отсутствуют положения, которые могли в достаточной степени урегулировать хозяйственные отношения. Так, в Законе Украины «О лекарственных средствах» лишь упоминаются субъекты хозяйствования относительно государственного контроля качества лекарственных средств, а также содержатся положения, касающиеся лицензирования только импорта этих средств и торговли ими. А в Законе Украины «О донорстве крови и ее компонентов» положения, определяющие особенности осуществления таких видов хозяйственной деятельности как переработка донорской крови и ее компонентов, изготовление из них препаратов вовсе отсутствуют. И только в Законе Украины «О наркотических средствах, психотропных веществах и пре-

курсорах» определяются особенности лицензирования оборота наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров.

Отсюда, сформированное в Украине специальное законодательство, регулирующее хозяйственные отношения в здравоохранении, не содержит положения, определяющие особенности хозяйственной деятельности в этой отрасли экономики, которые связаны с ее результатами, в частности медицинскими услугами, лекарственными средствами, донорской кровью, ее компонентами и др. Наличие таких особенностей подтверждается тем, что указанные выше результаты: во-первых, имеют непосредственное влияние на здоровье и жизнь человека, что подтверждает необходимость более четкого определения в законодательстве требований и условий осуществления рассматриваемой деятельности, с целью обеспечения их безопасности и надлежащего качества; во-вторых, имеют существенное социальное значение, а поэтому в законодательстве должны быть определены средства регулирующего воздействия государства на хозяйственную деятельность, которые способны обеспечить стимулирование ее развития и доступность медицинских услуг, иных товаров медицинского назначения всем слоям населения.

Все это указывает на то, что некоторые вопросы, касающиеся особенностей хозяйственной деятельности в здравоохранении, требуют дополнительного правового урегулирования.

Один из таких вопросов касается определения исчерпывающего перечня видов хозяйственной деятельности, которые могут осуществляться в здравоохранении, поскольку в настоящее время такой перечень в специальном законодательстве отсутствует. Необходимость определения этого перечня, прежде всего, вызвана потребностями практики. Это обусловлено тем, что в сфере охраны здоровья наряду с платными медицинскими услугами, оказываемыми субъектами хозяйствования, предоставляется бесплатная медицинская помощь государственными и коммунальными учреждениями здравоохранения. А поэтому с целью разграничения платных медицинских услуг и бесплатной медицинской помощи, а также недопущения злоупотреблений со стороны указанных



учреждений здравоохранения, которые достаточно вместо бесплатной помощи пациентам предлагают платные услуги, целесообразно в действующем законодательстве закрепить исчерпывающий перечень видов хозяйственной деятельности, конкретизировав при этом их содержание.

Следующий вопрос, который требует дополнительного урегулирования, касается определения правового статуса субъектов, осуществляющих эти виды деятельности. В настоящее время этот статус определяется общими нормами ГК Украины [13], ХК Украины [14], Законом Украины «О хозяйственных обществах» [15] и другими. Однако эти законодательные акты не учитывают особенностей сферы хозяйствования, в которой функционируют рассматриваемые субъекты. Кроме того, на необходимость дополнительной конкретизации статуса субъектов хозяйствования в сфере охраны здоровья указывает и перспективное законодательство, поскольку в настоящее время уже разработано несколько вариантов законопроектов «Об учреждениях здравоохранения», в которых такие учреждения независимо от формы собственности относят к субъектам хозяйствования. Такой подход является достаточно новым в законодательстве Украины, в соответствии с которым государственные и коммунальные учреждения здравоохранения, финансируемые за счет бюджетных средств, не имеют статуса субъектов хозяйствования. При этом заслуживает внимания мнение других авторов, которые, ссылаясь на положительный опыт таких стран, как Армения, Эстония, Латвия, Литва, правительства, которых предоставили право учреждениям здравоохранения быть самостоятельными субъектами хозяйствования, считают, что именно такие учреждения могут функционировать более эффективно и предоставлять более качественные услуги в сфере здравоохранения [16, с. 575]. Однако даже при наличии статуса субъекта хозяйствования права и обязанности учреждений здравоохранения государственной и коммунальной формы собственности будут существенно отличаться от прав и обязанностей субъектов хозяйствования, основанных на частной форме собственности, поскольку цели и виды их деятельности разные.

А поэтому для конкретизации право-

вого статуса субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность в сфере здравоохранения, необходимо соответствующие положения закрепить в специальном законодательстве.

Также к вопросам, требующим дополнительного урегулирования в законодательном порядке, относятся отношения, связанные с государственно-частным партнерством в сфере охраны здоровья. Необходимость такого урегулирования обусловлена тем, что в соответствии со ст. 4 Закона Украины «О государственно-частном партнерстве» к сферам рассматриваемого партнерства относится и здравоохранение [17]. При этом в ч. 2 указанной статьи государственно-частное партнерство применяется с учетом особенностей правового режима в отношении отдельных объектов и отдельных видов деятельности, установленных законом. А значит особенности этого партнерства в сфере охраны здоровья, в частности формы, объекты и источники государственно-частного партнерства, должны быть определены в специальном законодательном акте, с учетом социальной значимости результатов хозяйственной деятельности в здравоохранении.

К вопросам, которые требуют специального правового урегулирования, относится уточнение средств регулирующего воздействия на деятельность субъектов хозяйствования в сфере охраны здоровья и порядка их применения. При этом следует заметить, что в настоящее время в этих отношениях уделяется внимание только средствам, направленным на обеспечение качества результатов хозяйственной деятельности, в частности, лицензированию определенных видов деятельности и аккредитации учреждений здравоохранения. Однако, несмотря на последние изменения в законодательстве, регламентирующем порядок такого лицензирования и аккредитации, направленные в основном на упрощение прохождения этих процедур, многие ученые и практики высказывают критические замечания относительно их содержания [18; 19], а также обосновывают необходимость определения особенностей проведения этих процедур непосредственно в специальном законе [20].

Кроме того, за пределами внимания законодателя остаются средства регулирующего воздействия, направленные на

государственную поддержку субъектов хозяйствования в сфере охраны здоровья, что лишь негативно влияет на ее развитие. В настоящее время действующее общее и специальное законодательство Украины содержит положения, касающиеся такой поддержки. Так, согласно ст. 16 ХК Украины, одним из основных направлений государственной поддержки является и сфера охраны здоровья. В то же время в Основах содержится норма, в соответствии с которой сфера охраны здоровья провозглашается приоритетным направлением деятельности государства (ст. 12), которое обязуется поддерживать хозяйственную деятельность в этой сфере экономики (ст. 17). Кроме того, положения о государственной поддержке закреплены в ст. 3 Закона Украины «О лекарственных средствах», согласно которой, политика государства в этой сфере направлена на поддержку научных исследований, внедрение новых технологий, а также обеспечение потребностей населения лекарствами надлежащего качества и в необходимом ассортименте, путем осуществления соответствующих общегосударственных программ, приоритетного финансирования, предоставления льготных кредитов, установления налоговых льгот и т. п.

Эти направления государственной политики могли бы полностью обеспечить реальную государственную поддержку субъектов рассматриваемой деятельности, если бы получили свое дальнейшее закрепление в законодательстве. Однако правовое обеспечение заявленной выше государственной поддержки разработано лишь частично, поскольку имеет в большей степени декларативный характер и не определяет конкретные средства регулирующего воздействия, а также порядок их применения.

Следовательно, средства регулирующего воздействия государства на деятельность субъектов хозяйствования в здравоохранении требуют дополнительного уточнения в законодательстве, с целью обеспечения качества результатов соответствующих видов деятельности, стимулирования их дальнейшего развития в этой социальной отрасли экономики, а также удовлетворения потребностей всех нуждающихся в медицинских услугах, лекарственных средствах и т. д.

Отсюда, анализ содержания действующего и перспективного законодатель-



ства України, регулюючого хозяйственную деятельность в сфере охраны здоровья, позволяет сделать вывод, что это законодательство представлено совокупностью общих и специальных нормативно-правовых актов, регламентирующих ее организацию и непосредственное осуществление. К тому же этот анализ указывает на то, что некоторые вопросы, связанные с особенностями рассматриваемой деятельности, не получили соответствующего закрепления в специальном законодательстве, что негативно сказывается на ее развитии, а поэтому требуют дополнительного урегулирования путем:

1) определения исчерпывающего перечня видов хозяйственной деятельности, с целью их разграничения с другими видами деятельности, которые осуществляются в этой отрасли государственными и коммунальными учреждениями здравоохранения;

2) уточнения правового статуса субъектов хозяйствования в здравоохранении, что позволит обозначить его особенности;

3) конкретизации особенностей государственно-частного партнерства в сфере охраны здоровья, с учетом социальной значимости результатов хозяйственной деятельности в здравоохранении;

4) определения конкретных средств регулирующего воздействия государства на деятельность субъектов хозяйствования в этой социальной отрасли экономики и порядка их применения, с целью обеспечения качества соответствующих услуг и товаров, а также стимулирования развития хозяйственной деятельности в здравоохранении.

Внедрение вышеуказанных предложений возможно путем внесения соответствующих дополнений и уточнений в специальное законодательство, что обеспечит надлежащее развитие рассматриваемой хозяйственной деятельности, а также будет способствовать реализации конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Учитывая требования ст. 92 Конституции Украины относительно того, что отношения в здравоохранении могут быть урегулированы только законом, целесообразно Основы дополнить специальным разделом «Хозяйственная деятельность в здравоохранении», в котором закрепить вышеуказанные предложения.

Список использованной литературы:

1. Загальна декларація прав людини // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.

2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

3. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 02 лютого 2011 р. (у редакції від 30.11. 2012 р.) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 100. – Ст. 4059.

4. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 30 жовтня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 99. – Ст. 3650.

5. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з імпорту лікарських засобів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 20 лютого 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 14. – Ст. 521.

6. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 12 квітня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 36. – Ст. 1366.

7. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з переробки донорської крові та її компонентів, виготовлення з них препаратів, крім діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 04 лютого 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 17. – Ст. 715.

8. Про затвердження Порядку акредитації закладу охорони здоров'я: постанова Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 2. – Ст. 40.

9. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. // Відомості

Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19 (зі змін та допов.).

10. Про лікарські засоби : Закон України від 04 квітня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 22. – Ст. 86. (зі змін та допов.).

11. Про донорство крові та її компонентів : Закон України від 23 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 23. – Ст. 183.

12. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсури : Закон України від 15 лютого 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 60 (зі змін та допов.).

13. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356 (зі змін та допов.).

14. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18-22. – Ст. 144 (зі змін та допов.).

15. Про господарські товариства : Закон України від 19 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 146 (зі змін та допов.).

16. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія [Текст] / З. С. Гладун. – Тернопіль : «Економічна думка», 2005. – 661 с.

17. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 58. – Ст. 1988.

18. Сенюта І. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики: окремі штрихи до нормативного портрета // Укр. мед. часопис. – 2013. – 12 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.umj.com.ua.

19. Відкритий лист АПАУ щодо акредитації закладів охорони здоров'я // Аптека. – 2012. – 20 червня.

20. Куц Л. Щодо правового забезпечення ліцензування видів господарської діяльності у сфері охорони здоров'я // Правничий часопис Донецького університету. – 2011. – № 1. – С. 88-94.