

СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ЯК ОБ'ЄКТИ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Віталій Пашков,

*канд. юрид. наук, Подтавський факультет
Національної юридичної академії ім. Ярослава Мудрого*



Визнаючи вагому роль держави у становленні суспільних відносин у галузі охорони здоров'я, забезпеченні сталого розвитку системи охорони здоров'я, слід окреслити їх масштаби, у зв'язку з тим, що становлення цих відносин залежить від дієвих засобів їх господарсько-правового регулювання. Іншими словами, ефективне функціонування галузі охорони здоров'я, її трансформація неможливі не лише без наявності відповідних правових механізмів, за допомогою яких забезпечуються конституційні гарантії громадян на охорону здоров'я, а без збільшення фінансової самостійності закладів охорони здоров'я, розвитку ринку медичних послуг. Крім того, постає питання щодо законодавчого визначення правових гарантій, які забезпечують також свободу підприємницької діяльності у зазначеній галузі. Зрозуміло, що господарсько-правове регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я, її трансформація в якісно новий стан передбачає підвищення ролі держави в процесах, що відбуваються, з одночасним підвищенням рівня юридичної регламентації суспільних відносин. З огляду на це особливо важливу роль відіграє господарське право та його основне джерело – Господарський кодекс (далі – ГК) України, який закріплює конституційні основи правового господарського порядку (ст. 5), виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність.

Суспільні відносини в галузі охорони здоров'я регулюються різними галузями права: цивільним, трудовим, адміністративним, кримінальним тощо, норми яких спрямовані на регламентацію заходів відповідальності або захисту у випадках заподіяння шкоди здоров'ю. Отже, йдеться про нормативні охоронні розпорядження. Це зумовлено тим, що не всі суб'єкти господарювання мають бажання та зможуть забезпечити соціальні гарантії, а тому необхідно втручання держави, щоб шляхом уп-

равлінського впливу скоординувати дії господарюючих суб'єктів на задоволення не тільки поточних, а й майбутніх потреб суспільства.

Проблему розуміння суспільних відносин у контексті дотримання особистих немайнових прав, а також їх господарсько-правового регулювання досліджували і досліджують такі вчені-правознавці як С. Алексєєв, О. Вінник, Д. Задіхайло, Г. Знаменський, Н. Санахметова, В. Щербина та ін. У той самий час у роботах українських правознавців не знайшла достатньо повного висвітлення проблема регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я.

Метою цієї статті є дослідження суспільних відносин у галузі охорони здоров'я як об'єктів господарсько-правового регулювання, а також виявлення тенденцій щодо розвитку процесів регулювання суспільних відносин у зазначеній галузі.

Застосування господарсько-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я з початку проведення ринкових реформ передбачало значні зміни в господарському механізмі охорони здоров'я, передусім, шляхом зміни статусу медичних установ, тобто перетворення їх на юридичних осіб; зміни форми власності більшості лікувально-профілактичних та аптечних закладів, формування комерційного сектора охорони здоров'я; зміни характеру відносин між суб'єктами охорони здоров'я (від адміністративних до господарсько-правових), заснованих на економічному інтересі; переходу від фінансування медичних закладів до фінансування надання медичної допомоги, створення на базі лікувально-профілактичних закладів комунальних або державних неприбуткових підприємств, що передбачає не встановлення нормативів витрат на утримання тих або інших служб залежно від кількості населення, а визначення нормативів витрат на лікування

конкретних видів хвороб; зміни принципів фінансових розрахунків (не фінансування витрат, а закупівля платником послуг лікувально-профілактичного закладу; розширення сфери фінансування галузі за рахунок не лише бюджетного фінансування, а й застосування медичного страхування, благодійних організацій, лікарняних кас та прямої оплати медичного обслуговування; децентралізації фінансування, підвищення ролі місцевих бюджетів; зміни функцій держави у фінансовій системі охорони здоров'я (вона виступає не лише як гарант безоплатної медичної допомоги, а й як один із замовників медичної допомоги для населення; крім того, збільшуються обсяги платних послуг, що надаються державними та комунальними лікувально-профілактичними закладами).

Процес господарсько-правового регулювання є тривалим у часі і передбачає кілька відносно самостійних етапів. У змістовому плані розмежовують стадії правової регламентації суспільних відносин і дії права. У функціональному аспекті розрізняють стадію формування нормативної основи правового регулювання, стадію становлення правових відносин, а також стадії застосування та реалізації правових норм [1, с. 406].

Відповідно до ст. 7 Основ законодавства України про охорону здоров'я реалізація права на охорону здоров'я здійснюється шляхом створення розгалуженої мережі закладів охорони здоров'я; організації та проведення системи державних і громадських заходів щодо охорони та зміцнення здоров'я; надання всім громадянам гарантованого рівня медико-санітарної допомоги; здійснення державного та громадського контролю в галузі; організації державної системи збирання, обробки й аналізу соціальної, екологічної, спеціальної медичної інформації; встановлення відповідальності за порушення прав і законних інтересів громадян у галузі охорони здоров'я. Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 283 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України охорона здоров'я забезпечується системною діяльністю державних та інших організацій, передбаченою Конституцією України та законами. Іншими словами, формування поза юридичних матеріальних та нематеріальних благ, спрямованих на реалізацію права на охорону здоров'я, – це визначені константи соціального буття, що включені у сферу суспільних відносин, які потребують створення відповідних соціальних інститутів. При цьому

фактичні відносини, що виникають у соціумі в цілому, повинні розглядатися не лише як сукупність суб'єктних та предметних передумов, а й як соціальні зв'язки, що розвиваються та потребують господарсько-правового регулювання. У процесі здійснення господарсько-правового регулювання кваліфікуються саме суспільні відносини, тобто досягається їх упорядкування за рахунок індивідуалізації та конкретизації суб'єктивних прав і обов'язків їх учасників. Отже, основним є порівняння законодавчо сформульованих ознак соціальної ситуації з ознаками конкретного факту господарських зв'язків, а саме явищ та обставин, на підставі яких приймається господарсько-правове рішення.

Про необхідність правової кваліфікації згадує С. Алексєєв. На його думку, це складна, тривала діяльність, що охоплює різноманітні правозастосовчі дії, пов'язані з установленням обставин справи, вибором норми, її тлумаченням, винесенням рішення [2, с. 342–343].

Правовий статус – перший ступінь конкретизації господарської компетенції. Однак на галузевому рівні, на жаль, не завжди конкретизується загальний правовий статус того або іншого соціального інституту. В класичному вигляді господарська компетенція – це спосіб реалізації суб'єктами господарювання сукупності господарських прав та обов'язків (ст. 55 ГК). Іншими словами, господарська компетенція з її вихідними змістовними елементами реалізується в загальнорегулятивних правовідносинах. Якщо в конкретному правовідношенні його учасники персоніфіковані, а їх права індивідуалізовані за змістом і визначенням, то в загальнорегулятивних господарських відносинах такої конкретики не може бути за визначенням. При господарсько-правовому регулюванні суспільних відносин у галузі охорони здоров'я господарська компетенція відноситься до загальних прав та обов'язків, які розвиваються в структурі загальнорегулятивних юридичних зв'язків, а останні виникають лише за наявності юридичних фактів, передбачених законодавством. Зазначені факти, а саме – реєстрація суб'єкта господарювання, отримання ним ліцензії на здійснення відповідного виду діяльності, формування його органів, є підставою виникнення загальнорегулятивних господарських зв'язків.

Однак функціонування комплексу господарських відносин є не змістом господарської діяльності, а формою, передумовою

зазначеної діяльності. При цьому слід зазначити, що господарські правовідносини безпосередньо із майнових або немайнових відносин не впливають. Вони формуються під впливом більшості суспільних відносин та соціальних інститутів. Це досягається шляхом наділення учасників господарських відносин правами та обов'язками. Отже, господарські правовідносини призначені бути засобом регламентації поведінки учасників господарської діяльності, що спрямовані на забезпечення немайнового блага – права на здоров'я.

Зазначені заходи є загальною формою господарсько-правового впливу на суспільні відносини у галузі охорони здоров'я. При цьому слід зазначити, що адресатами заходів господарсько-правового регулювання у галузі охорони здоров'я є не абстрактні суспільні відносини, а відносини їх конкретних учасників. Якщо об'єктом норм права є воля поведінка людей як учасників суспільних відносин встановленого вигляду, то конкретні правовідносини регламентують фактичну поведінку конкретних суб'єктів. Поведінка суб'єктів правовідносин і складає в цьому значенні його об'єкт. У зв'язку з цим об'єктом суспільних відносин є фактична поведінка його учасників. Це впливає із концепції охорони здоров'я у широкому розумінні. На практиці об'єктами господарсько-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я також є процедурні відносини, що виникають у зв'язку із встановленням юридичних фактів, без яких не може виникнути матеріальне правовідношення у випадку реалізації права на медичне обслуговування; самого факту реалізації фізичною особою права на медичну допомогу або медичне обслуговування; з оскарженням дій медичного персоналу або закладу охорони здоров'я.

У контексті згаданого підходу, досліджуючи суспільні відносини у галузі охорони здоров'я як об'єкти господарсько-правового регулювання, можна дійти висновку, що процес зазначеного регулювання цих відносин умовно можна поділити на три стадії. Перша стадія – це *державно-правова регламентація суспільних відносин у галузі охорони здоров'я* (розроблення та прийняття нормативних актів). Друга стадія – це *виникнення юридичних прав та обов'язків у суб'єктів суспільних відносин у цій галузі шляхом переходу від загальних приписів правових норм до конкретної моделі суспільних відносин за участю суб'єк-*

тів господарювання галузі охорони здоров'я. Третя стадія – це *реалізація відповідних норм права, які встановлюють принципи суспільних відносин у галузі охорони здоров'я, повноваження суб'єктів цих відносин та порядок здійснення останніх*. Цим стадіям процесу господарсько-правового регулювання відповідають такі основні елементи: правові норми; правовідношення; акти реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків.

Основне призначення господарських правовідносин у механізмі господарсько-правового регулювання полягає в індивідуалізації вимог правових норм у частині взаєморозташування суб'єктів, наділення їх правами та обов'язками. Реалізуються зазначені права та обов'язки в конкретній господарській діяльності, спрямованій на реалізацію права громадян на безоплатну медичну допомогу та здійснення оплатних медичних послуг, тобто у фактичних господарських відносинах. У даному випадку правовідносини є формою господарської діяльності, тобто її передумовою. А. Сергєєв та Ю. Толстой вважають, що послуги, у тому числі медичні, не мають майнового результату та виявляються на рівні відчуття. А нематеріальні блага є невіддільними від особистості і відповідно не можуть відчуватися від своїх носіїв. У зв'язку з цим право не регулює пов'язані з цим відносини, а лише забезпечує їх захист [3, с. 242–243]. Проте Цивільний кодекс України остаточно закріпив положення про регулювання особистих немайнових прав, не лише пов'язаних із майновими, а й не пов'язаних з такими. Тому й законодавець зазначає, що послуга споживається в процесі вчинення певної дії (ст. 901 ЦК).

На нашу думку, характерними ознаками суспільних відносин у галузі охорони здоров'я є:

- специфічні способи мобілізації, розподілу та використання коштів на охорону здоров'я. Кошти на утримання можуть формуватися не лише з державного бюджету, а й за рахунок внесків громадян, роботодавців, застрахованих осіб, державних субсидій, коштів місцевого самоврядування та використовуються лише за цільовим призначенням;

- економічна природа цих відносин, що полягає у широкому застосуванні некомерційних суб'єктів господарювання та негосподарюючих суб'єктів, а також використанні засобів державного регулювання, передбачених ст. 12 ГК України;

• специфічне коло суб'єктів цих відносин. З одного боку виступає допущений державою або уповноваженим органом заклад охорони здоров'я, який зобов'язаний або має право надати медичну допомогу чи медичне обслуговування, а з іншого – замовник цих послуг у вигляді господарюючого або негосподарюючого суб'єкта;

• особливості об'єктів відносин. Ці відносини завжди спрямовані на забезпечення особистого немайнового блага – права на здоров'я, яке не змінює немайнового характеру самого блага (у випадку надання безоплатної медичної допомоги) або пов'язане з майновим (у випадку, якщо надання медичної допомоги під час лікування в закладах охорони здоров'я супроводжується наданням платних медичних послуг немайнового характеру), тобто може бути пов'язане або не пов'язане з товарно-грошовою формою.

Таким чином, змістом господарських правовідносин у галузі охорони здоров'я є взаємозв'язок юридичних прав та обов'язків закладів охорони здоров'я, органів державної влади, місцевого самоврядування, їх внутрішніх підрозділів. Для цього виду правовідносин не є характерним різке протиставлення права одного суб'єкта та обов'язків іншого. Права учасників господарських правовідносин уособлюють і закріплюють їх інтереси. Суспільні відносини у галузі охорони здоров'я як об'єкти господарсько-правового регулювання позбавлені одноосібності, оскільки розуміються як правовий континуум, представлений у системі немайнового соціального блага, що є основою існування суспільства.

Господарсько-правове регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я безпосередньо пов'язано з механізмом вирішення економічних проблем. Тому господарсько-правове регулювання слід розглядати як дію права – специфічну суспільну силу, а не як дії будь-яких органів. Початковою ланкою господарсько-правового регулювання є правові норми, що видаються та санкціонуються державою. На учасників суспільних відносин правові норми повинні впливати як суспільна воля, виражена в нормі. В реальній дійсності здійснення господарсько-правового регулювання супроводжується діяльністю державних органів. В окремих випадках державні органи сприяють здійсненню прав та обов'язків суб'єктів суспільних відносин, у певних – притягують до відповідальності порушників правових вимог. У цьому кон-

тексті Г. Знаменський при дослідженні господарсько-правового регулювання як засобу використання економічних законів зазначав, що безпосереднім об'єктом господарсько-правового регулювання є господарська діяльність, неможлива без вступу її суб'єктів у взаємодію, а саме – в господарські відносини [4, с. 59].

Відповідно до ч. 4 ст. 3 ГК господарські відносини можуть бути господарсько-виробничими, організаційно-господарськими та внутрішньогосподарськими. При цьому *господарсько-виробничі відносини* (ч. 5 ст. 3 ГК) визначаються як майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання у процесі безпосереднього здійснення господарської діяльності. В галузі охорони здоров'я, як правило, це відносини, що виникають у процесі виробництва медичних товарів, їх реалізації та здійснення платного медичного обслуговування. *Організаційно-господарськими* є відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю закладів охорони здоров'я, у тому числі щодо державної реєстрації суб'єктів господарювання, ліцензування та контролю за дотриманням цими суб'єктами правил у сфері господарювання.

Виділення в окрему категорію *внутрішньогосподарських відносин* (ч. 7 ст. 3 ГК) здійснюється за критеріями сфери їх виникнення та дії – всередині господарської організації, між її структурними підрозділами, органами, між організацією в особі органів управління або їх посадових осіб та її учасниками, між організацією та її структурними підрозділами. Наука господарського права за цією ознакою розрізняє ще один вид господарських відносин – *міжгосподарські* або *зовнішньогосподарські*, що виникають між юридично самостійними суб'єктами господарювання [5, с. 27]. Отже, до суспільних відносин як об'єктів господарсько-правового регулювання можна віднести:

1. *Відносини, що виникають між суб'єктами господарювання та/або негосподарюючими суб'єктами у вигляді закладів охорони здоров'я, що безпосередньо реалізують право громадян на медичну допомогу та медичне обслуговування, які наділені законодавством специфічними ознаками – правовим статусом, який складається із господарської компетенції, законодавчо закріплених основних прав, обов'язків та гарантій заз-*

начених прав, що дає можливість брати участь у конкретних правовідносинах, пов'язаних із правом на медичну допомогу та медичне обслуговування;

2. Відносини між господарюючими і негосподарюючими суб'єктами у вигляді закладів охорони здоров'я та державою, що через спеціально уповноважені органи виконавчої влади, а також територіальні громади, через виконавчі органи сільських, селищних та міських рад здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв і вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього середовища та санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності, вимог Державної фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій.

Таким чином, суспільні відносини у галузі охорони здоров'я, що підлягають господарсько-правовому регулюванню, умовно можна поділити на три групи:

- відносини, що виникають з приводу реалізації права на безоплатну медичну допомогу;
- відносини, що виникають з приводу реалізації права на якісні медичні послуги;
- допоміжні відносини процедурного характеру.

Крім того, надання медичної допомоги та медичного обслуговування є суспільно корисною діяльністю з боку закладів охорони здоров'я для задоволення потреб суб'єктів суспільних відносин, яка ґрунтується на поєднанні приватних та публічних інтересів, здійснюється систематично та професійно. Тому останнім часом ринкове середовище більш активно диктує свої вимоги щодо адекватності господарсько-правового забезпечення. Науковою основою організації процесу досягнення конкретного позитивного остаточного результату є

методологія вдосконалення правового впливу та регулювання господарської діяльності. Формування господарсько-правових відносин у галузі охорони здоров'я також сприяє розвитку підприємництва в цій галузі із забезпеченням таких прав: залучення на договірних засадах фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів; самостійне формування програми діяльності, вибір постачальників товарів і послуг; самостійне розпорядження грошовими коштами, отриманими за надання медичних послуг.

Основним принципом господарсько-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я має бути, з одного боку, вдосконалення механізму правового регулювання шляхом запровадження медичних стандартів, задекларованих ще в Основах законодавства України про охорону здоров'я, з подальшим розвитком системи державного замовлення на безоплатну медичну допомогу, з іншого – обмежене втручання держави у підприємницьку діяльність у галузі охорони здоров'я шляхом скасування надмірних задекларованих функцій держави з надання безоплатної медичної допомоги з одночасним впровадженням обов'язкового медичного страхування.

Література

1. *Загальна теорія держави і права* / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченко, О. В. Петришина. – Х., 2002. – 432 с.
2. *Алексеєв С. С. Общая теория права: В 2 т. – М., 1982. – Т. 2. – 358 с.*
3. *Гражданское право: Т. 1* / Под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. – М., 2001. – 632 с.
4. *Знаменский Г. Л. Хозяйственный механизм и право. – К., 1988. – 160 с.*
5. *Вінник О. М. Господарське право. – К., 2004. – 624 с.*

ДО УВАГИ АВТОРІВ!

Журнал «Підприємництво, господарство і право» у 2004 році відкрив нову рубрику – «АКТУАЛЬНИЙ КОМЕНТАР»

Під цією рубрикою редакція висвітлюватиме найбільш актуальні правові події у формі коментарів до законів чи їх окремих положень, а також до міжнародних договорів України, рішень Конституційного Суду України, указів Президента України, постанов Уряду України тощо.

Основна вимога до матеріалів рубрики: їх актуальність; обсяг – близько десяти машинописних сторінок через 1,5 інтервала, шрифт 14 кегля.