

ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО, ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 346.12

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ НОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ГОСПОДАРЮВАННЯ У СФЕРІ МЕДИЧНОГО ОБСЛУГОВУВАННЯ

Куц Л. І., Болотов А. В.

*Донецький національний університет
м. Донецьк, Україна*

У статті досліджені правові питання розвитку нових організаційно-правових форм господарювання у сфері медичного обслуговування. В результаті проведеного аналізу чинного та перспективного законодавства, що визначає такі форми, а також практики його застосування було встановлено наявність низки питань, які потребують додаткового вирішення на законодавчому рівні. Аргументовано, що такий стан законодавства лише негативно впливає на проведення реформ у сфері охорони здоров'я. А тому з метою вирішення цих проблем обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення правового забезпечення розвитку нових організаційно-правових форм господарювання у сфері медичного обслуговування.

Ключові слова: організаційно-правова форма, медичне обслуговування, заклади охорони здоров'я, комунальні підприємства, комунальні установи.

Актуальність проблеми. Основним показником розвитку будь-якої держави є стан охорони здоров'я. На превеликий жаль, існуюча система цієї соціальної галузі в Україні не здатна повністю задовольнити потреби населення в якісному та своєчасному медичному обслуговуванні, незважаючи на проголошене Конституцією України право громадянин на охорону здоров'я та медичну допомогу [1]. Така нездатність проявляється у тому, що ці потреби населення задовольняються лише частково, звідси, як наслідок, скорочується тривалість його життя, підвищуються показники загальної смертності, зростають особисті витрати громадян на оплату медичних послуг, а також існують тіньові платежі медичної допомоги. І все це зумовлено тим, на думку інших авторів, що система охорони здоров'я у державі функціонує за «радянськими» принципами (бюджетне фінансування, централізований розподіл ресурсів, розпорошення коштів та інших ресурсів по різних відомствах). А тому наслідком такого господарювання є управлінська, функціональна та інфраструктурна розбалансованість [2, с. 81].

Серед чинників, які негативно впливають на стан цієї галузі, можна називати безліч, на що неодноразово вказувалось в юридичній, економічній та фаховій літературі, але визначальним є відсутність сучасних форм здійснення медичного обслуговування. А тому саме такі негативні наслідки спонукали державу до проведення реформ у сфері охорони здоров'я з метою впровадження нових організаційно-правових форм

господарювання для подальшого розвитку галузі й підвищення ефективності та доступності населенню медичної допомоги та послуг. Однак впровадження таких форм без належного правового забезпечення приречено на невдачу і, відповідно, на недосягнення поставленої мети.

Мета статті. Провести аналіз стану правового забезпечення розвитку нових організаційно-правових форм господарювання у сфері медичного обслуговування та обґрунтування пропозицій по його удосконаленню.

Аналіз наукових джерел і публікацій. Проблемні питання впровадження нових організаційно-правових форм господарювання у сфері охорони здоров'я активно досліджуються вченими та практиками, серед яких Лехан В. М. та Слабкий Г. О. [3], Маслова К. О. [4], Стародубова В. І. [5], Сасіна М. С. [6], Войцекевич Б. О. [7] та ін. При цьому, незважаючи на різні погляди щодо визначення таких форм, вони єдині в думці, що для їх успішного впровадження у сферу медичного обслуговування необхідне належне правове забезпечення.

Викладення основного матеріалу. В теперішній час правове забезпечення організаційно-правових форм господарювання у сфері медичного обслуговування здійснюється з урахуванням:

1) загальних норм Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), у якому закріпленні організаційно-правові форми юридичних осіб, зокрема, товариство, установа та інші форми, встановлені законом (ст. 83) [8] та Господарського кодексу України (далі – ГК України), який визначає організаційно-правові форми підприємств (приватне підприємство, підприємство колективної власності, державне, комунальне підприємство, підприємство змішаної форми власності) (ст. 63) та їх об'єднань (асоціація, корпорація, консорціум, концерн) (ст. 120) [9];

2) спеціальних норм Основ законодавства України про охорону здоров'я (далі – Основи), відповідно до яких організаційно-правовою формою господарювання у цій сфері є заклади охорони здоров'я [10], та Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях і місті Києві» (далі – Закон про реформування) [11], у якому встановлено, що здійснення медичного обслуговування населення можливе комунальними некомерційними підприємства та комунальними некомерційними установами.

Відповідний вплив на правове забезпечення впровадження нових організаційно-правових форм господарювання у сферу медичного обслуговування мають й програмні документи, серед яких запропоновані Президентом України програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», відповідно до яких успішне здійснення запланованого реформування охорони здоров'я можливо шляхом прийняття низки законодавчих актів, серед яких проект закону України «Про основні засади діяльності у сфері охорони здоров'я», який визначатиме правові, економічні, організаційні та соціальні основи охорони здоров'я та проект закону України «Про заклади охорони здоров'я», який забезпечить вдосконалення порядку організації медичного обслуговування населення та діяльності закладів охорони здоров'я, підвищення якості такого обслуговування, запровадить договірні відносини між замовниками та постачальниками медичних послуг й створить механізми раціонального використання фінансових, кадрових, матеріально-технічних ресурсів галузі [12].

Разом з тим аналіз правової основи, яка визначає організаційно-правові форми господарювання у сфері медичного обслуговування свідчить про наявність ряду питань, які потребують вирішення на законодавчому рівні, оскільки все це лише негативно впливає на проведення реформ у цій соціальній галузі і, як наслідок, на задоволення потреб населення у медичному обслуговуванні.

Для початку треба з'ясувати визначення поняття «організаційно-правова форма господарювання». В юридичній літературі є декілька підходів щодо його визначення, узагальнення яких не є завданням цього дослідження. До того ж воно визначається у Державному класифікаторі України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» (ДК 002:2004), відповідно до якого організаційно-правова форма господарювання – це форма здійснювання господарської (зокрема підприємницької) діяльності з відповідною правовою основою, яка визначає характер відносин між засновниками (учасниками), режим майнової відповідальності по зобов'язаннях підприємства (організації), порядок створення, реорганізації, ліквідації, управління, розподілу одержаних прибутків, можливі джерела фінансування діяльності тощо [13], яке й буде прийнято за основу в подальшому.

Як було вказано раніше, у теперішній час організаційно-правові форми господарювання у сфері медичного обслуговування визначаються Основами, де законодавець використовує таке узагальнене поняття як «заклад охорони здоров'я», під яким пропонує розуміти юридичну особу будь-якої форми власності, та організаційно-правової форми або її відокремлений підрозділ, основним завданням яких є забезпечення медичного обслуговування населення на основі відповідної ліцензії та професійної діяльності медичних (фармацевтичних) працівників. При цьому в Основах також називаються державні та комунальні заклади охорони здоров'я щодо надання безоплатної медичної допомоги населенню (ст.ст. 8, 16 та ін.).

Отже, Основи передбачають можливість створення у сфері медичного обслуговування державних, комунальних та приватних закладів охорони здоров'я та не обмежують їх засновників у виборі організаційно-правової форми.

Разом з тим в Законі про реформування закріплені положення, відповідно до яких, комунальні заклади охорони здоров'я у пілотних регіонах (Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях, місті Києві) 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). До того ж у цьому Законі було встановлено, що центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги як заклади охорони здоров'я можуть створюватися як комунальні некомерційні підприємства або комунальні некомерційні установи, основною метою яких є надання первинної медичної допомоги без мети одержання прибутку (ч. 3 ст. 3).

Отже, в Законі про реформування були запропоновані й інші організаційно-правові форми господарювання у сфері медичного обслуговування, зокрема, комунальні підприємства та комунальні установи, які можуть бути створені шляхом реорганізації існуючих закладів охорони здоров'я, або утворення нових підприємств, установ без мети отримання прибутку.

Деякі автори наголошують на перевагах таких комунальних підприємств перед закладами охорони здоров'я. Так, на думку Нечай А., при зміні юридичного статусу

з'являються нові можливості в управлінні ресурсами, створюються умови для зміни системи стимулювання роботи персоналу, з'являються передумови для подальшого удосконалення гнучкої мережі медичних установ за рахунок їх добровільного об'єднання і перерозподілу функцій. До того ж цей автор вказує на існування в Україні лікувально-профілактичних установ, які змінили свій статус на комунальне некомерційне підприємство, зокрема у Харківській та Житомирській областях [14].

Однак існування комунальних підприємств та думки щодо їх переваг над іншими організаціями у сфері медичного обслуговування не є гарантією успішного розвитку цієї організаційно-правової форми господарювання, оскільки чинне законодавство лише частково визначає її зміст та практично не приділяє уваги такому виду цієї форми як комунальне некомерційне підприємство. Все це вказує на необхідність уточнення змісту такого виду організаційно-правової форми, з метою визначення особливостей правового режиму діяльності комунального некомерційного підприємства у сфері медичного обслуговування, а також розмежування з іншими комунальними підприємствами та установами.

Щодо змісту здійснення медичного обслуговування таким підприємством, то в ст. 63 ГК України, де безпосередньо називається цей вид підприємств, відсутні положення, які б чітко визначали режим майнової відповідальності по зобов'язанням підприємства, порядок створення, реорганізації, ліквідації, управління, розподілу одержаних прибутків, можливі джерела фінансування його діяльності. До того ж в ст. 78 цього Кодексу містяться лише загальні положення щодо унітарних комунальних підприємств без розмежування їх на комерційні та некомерційні, на відміну від державних підприємств, відносно яких законодавець більш детально визначає статус державних комерційних та казенних підприємств (ст.ст. 73-77). На проблемні питання організаційно-правових форм комунальних підприємств вказували й інші автори [15, с. 223-230].

Все це лише підтверджує відсутність у чинному законодавстві положень, які б чітко визначали істотні ознаки комунального некомерційного підприємства, як виду організаційно-правової форми господарювання, що дають підстави відрізнити його від інших юридичних осіб. Тим паче, що такі підприємства у сфері медичного обслуговування мають суттєві особливості, враховуючи їх основну мету діяльності – безоплатне надання медичної допомоги населенню. А тому для успішного розвитку таких підприємств у цій сфері господарювання в законодавстві необхідні чітко визначити усі притаманні ознаки комунальному некомерційному підприємству, зокрема, обсяги та межі майнової відповідальності по зобов'язаннях, які виникають при наданні безоплатної медичної допомоги, порядок створення, реорганізації та ліквідації, можливі джерела фінансування діяльності та ін.

Щодо використання такого виду організаційно-правової форми здійснення медичного обслуговування як комунальна некомерційна установа, то тут виникає питання щодо визначення її як некомерційної. По-перше, відповідно до ст. 81 ЦК України комунальна установа відноситься до юридичних осіб публічного права, яка створюється розпорядчим актом органом місцевого самоврядування. До того ж у Державному класифікаторі України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» також визначається що комунальна організація (установа, заклад) утворюється

компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності та входить до сфери його управління.

По-друге, існує обґрунтована точка зору інших авторів, що установи виконують соціально-культурні, управлінські та інші суспільно корисні функції й спрямовують свою діяльність на задоволення тих чи інших немайнових потреб. При цьому, посилаючись на ст. 86 ЦК України, вони доводять, що установи не переслідують мету отримання прибутку [16, с. 144-145].

По-третє, відповідно до вказаної статті цього Кодексу, установи поряд зі своєю основною діяльністю можуть займатися й підприємництвом, якщо інше не встановлено законом і якщо дана діяльність відповідає їх меті створення та сприяє її досягненню.

Звідси, підприємницька діяльність не може бути основною метою діяльності будь-якої установи, тим паче у сфері медичного обслуговування, де їх основна діяльність пов'язана з наданням безоплатної медичної допомоги. А тому визначення «комунальна некомерційна установа» як вид організаційно-правової форми здійснення медичного обслуговування не відповідає положенням чинного законодавства, оскільки використання слова «некомерційна» у цьому терміні є зайвим, оскільки саме поняття «установа» вказує на відсутність мети – отримання прибутку.

Також потребує уточнення питання щодо права на вибір організаційно-правової форми здійснення медичного обслуговування органом місцевого самоврядування. Так, відповідно до ч. 3 ст. 3 Закону про реформування центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги як заклади охорони здоров'я можуть створюватися як комунальні некомерційні підприємства або комунальні некомерційні установи, основною метою яких є надання первинної медичної допомоги без мети одержання прибутку. Тобто у даному випадку законодавець, по суті, не обмежує право органів місцевого самоврядування, як засновників таких підприємств та установ, на вибір того чи іншого виду організаційно-правової форми здійснення медичного обслуговування. Однак, враховуючи постійний брак коштів у місцевих бюджетах, за рахунок яких повинні фінансуватися комунальні установи, виникає загроза зловживанням цими органами таким правом, в результаті чого будуть створюватися тільки комунальні некомерційні підприємства, які повинні самостійно забезпечувати своє фінансування, у тому числі й за рахунок пацієнтів, що зводить нанівець реалізацію конституційного права на безкоштовну медичну допомогу.

Виходячи з цього, є доцільним встановлення обмеження права органів місцевого самоврядування на вибір виду організаційно-правової форми здійснення медичного обслуговування при реорганізації існуючих закладів охорони здоров'я, або утворення нових, враховуючи те що комунальне некомерційне підприємство та комунальна установа мають певні відмінності, зокрема, стосовно їх фінансування та управління.

Висновки. Узагальнення вищевикладеного дозволяє дійти висновку, що для успішного розвитку нових організаційно-правових форм здійснення медичного обслуговування необхідно в законодавстві більш чітко визначити положення щодо комунальних некомерційних підприємств і установ, а також обмежити право органів місцевого самоврядування як засновників на їх вибір при реорганізації існуючих закладів охорони здоров'я або утворенні нових. Надання, таким чином, правової характеристики цим підприємствам та установам дає можливість визначити їх правосуб'єктність,

майнову основу господарювання, межі відповідальності за зобов'язаннями, можливі джерела їх фінансування, що позитивно вплине на забезпечення реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я та медичну допомогу.

Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кузьменко В. Способи подолання кризи у сфері охорони здоров'я / В. Кузьменко // Персонал. – 2007. – № 9. – С. 81-86.
3. Лехан В. М. Стратегія розвитку охорони здоров'я: український вимір : монографія / В. М. Лехан, Г. О. Слабкий, М. В. Шевченко. – К. : Цифра, 2009. – 50 с.
4. Маслова Е. А. Организационно-правовые аспекты внедрения новых организационно-правовых форм в здравоохранении : дис. на соискание учён. степени канд. мед. наук : спец. 14.00.33 «Общественное здоровье и здравоохранение» / Е. А. Маслова ; Московская медицинская академия им. И. М. Сеченова. – М., 2007. – 176 с.
5. Стародубова В. И. Организация и экономика предпринимательской деятельности в здравоохранении / В. И. Стародубова, О. П. Щепин, Л. А. Габуева. – М. : МЦФЭР, 2006. – 432 с.
6. Сасина М. С. Совершенствование организационно-правовых форм муниципальных учреждений здравоохранения (социально-гигиеническое исследование) : автореф. дис. на соискание учён. степени канд. мед. наук : спец. 14.00.33 «Общественное здоровье и здравоохранение» / М. С. Сасина ; Центральный научно-исследовательский институт организации и информатизации здравоохранения Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию Российской Федерации. – М. : 2007. – 22 с.
7. Войцехович Б. А. Предпринимательская деятельность в здравоохранении / Б. А. Войцехович, А. Н. Редько, И. С. Козиева. – М. : Высшее образование, 2008. – 208 с.
8. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
9. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
10. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
11. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : Закон України від 07.07.2011 № 3612-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 12-13. – Ст. 81.
12. Програма Президента України щодо реформування медичної галузі // Аптека. – 2010. – 7 грудня.
13. Державний класифікатор України «Класифікація організаційно-правових форм господарювання» : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 28.05.2004 № 97 // Режим доступу. – [Електронний ресурс] : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ST000948.html.
14. Приходько Е. Реформирование сети лечебно-профилактических учреждений / Е. Приходько. – Режим доступа. – [Электронный ресурс] : <http://www.apteka.ua/wp-content/archives/688/images2/13.pdf>.
15. Труш І. Організаційно-правові форми комунальних підприємств / І. Труш // Право України. – 2010. – № 2. – С. 223-230.
16. Борисова В. І. Організаційно-правові форми юридичних осіб // Цивільне право України : підручник : у 2-х т. / [В. І. Борисова, Л. М. Баранова, І. В. Жилинкова та ін.] ; за заг. ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 134-145.

Куш Л. И., Болотов А. В. К вопросу правового обеспечения развития новых организационно-правовых форм хозяйствования в сфере медицинского обслуживания / Л. И. Куш, А. В. Болотов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2013. – Т. 26 (65). № 2-2. – С. 132-137.

В статье исследованы правовые вопросы развития новых организационно-правовых форм хозяйствования в сфере медицинского обслуживания. В результате проведенного анализа действующего и перспективного законодательства, определяющего эти формы, а также практики его применения было

установлено наличие ряда вопросов, требующих дополнительного решения на законодательном уровне. Аргументировано, что такое состояние законодательства лишь отрицательно влияет на проведение реформ в здравоохранении. А потому с целью решения этих проблем обоснованы предложения по совершенствованию правового обеспечения развития новых организационно-правовых форм хозяйствования в сфере медицинского обслуживания.

Ключевые слова: организационно-правовая форма, медицинское обслуживание, учреждения здравоохранения, коммунальные предприятия, коммунальные учреждения.

TO THE QUESTION OF LEGAL SUPPORT OF DEVELOPMENT OF NEW ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF ENTITIES IN THE SPHERE OF MEDICAL SERVICE

Kushch L. I., Bolotov A. V.

Donetsk national University, Donetsk, Ukraine

The article is devoted to the issues of the legal development of new organizational and legal forms of business entities in the sphere of medical care.

In the result of carried out analysis of the existing and prospective legislation of Ukraine, defines discussed organizational and legal forms of management, was justified by the existence of a number of issues to be resolved at the legislative level, as a condition of law only negatively affect the implementation of reforms in health care.

Also by comparing the provisions of the Fundamentals of legislation of Ukraine on health and the Law of Ukraine «On the procedure of health care reform in Vinnytsia, Dnipropetrovsk, Donetsk and Kyiv» the Law were proposed new organizational and legal forms of management, in particular, communal non-profit enterprise (institution), which can be created by reorganization of the existing health facilities and creation of new enterprises (institutions) purposes.

It is substantiated that the existence of such enterprises is not a guarantee of successful development of this organizational and legal form of economic activities, since the current legislation only partially defines its content and almost no attention to the communal non-profit enterprises. All this indicates the need to clarify the content of this type of organizational-legal form, to determine the peculiarities of the legal regime of its activities in the sphere of medical service and delimitation with other utility companies and institutions.

The study justified proposals for the improvement of legal support of the development of new organizational and legal forms in the sphere of medical services, through a clear definition in the law on communal non-commercial enterprises (institutions) in the sphere of health protection, restrictions on the right of the bodies of local self-government of their choice during the reorganization of the existing health facilities or the formation of new ones. Implementation of this proposal will determine the legal personality of such enterprises (institutions), the material basis of their activities, the limits of liability for the obligations, possible sources of their financing, which will positively affect the provision of realization of the constitutional right of citizens to health protection and medical assistance.

Key words: organizational-legal form, medical care, health care, public utilities, municipal institutions.