

СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ

ORGANIZATIONAL BASES OF PUBLIC REGULATION OF ACTIVITIES OF MEDICAL UNITS

У статті розглянуто особливості правового статусу державних медичних установ, структурні елементи (цілі та завдання діяльності медичного закладу, його функції, порядок створення, реорганізації й ліквідації, гарантії прав діяльності). На основі норм чинного законодавства розглянуто проблеми ефективності діяльності медичного закладу.

Здійснено аналіз організаційних основ державного регулювання діяльності медичних закладів. Зокрема, автором проаналізована генеза виникнення та розвитку організаційно-правових форм медичних закладів в Україні. Досліджена соціальна сутність і організаційно-правові форми сучасних медичних установ в Україні.

Ключові слова: охорона здоров'я, медицина, нормативно-правове регулювання, медичне обслуговування.

В статье рассмотрены особенности правового статуса государственных медицинских учреждений, структурные элементы (цели и задачи деятельности медицинского учреждения, его функции, порядок создания, реорганизации и ликвидации, гарантии прав деятельности). На основе норм действующего законодательства рассмотрены проблемы эффективности деятельности медицинского учреждения.

Осуществлен анализ организационных основ государственного регулирования деятельности медицинских учреждений. В частности, автором проанализирована генеза возникновения и развития организационно-правовых форм медицинских учреждений в Украине. Исследуется социальная сущность и организационно-правовые формы современных медицинских учреждений в Украине.

Ключевые слова: здравоохранение, медицина, нормативно-правовое регулирование, медицинское обслуживание.

The article deals with the peculiarities of the legal status of state medical institutions, structural elements (goals and objectives of the medical institution, its functions, the procedure for the creation, reorganization and liquidation, guarantees of the rights of activity). On the basis of the norms of the current legislation, the problems of the effectiveness of the medical institution are considered.

The analysis of organizational bases of the state regulation of activity of medical institutions is carried out. In particular, the author analyzes the Genesis of the emergence and development of organizational and legal forms of medical institutions in Ukraine. Social essence and organizational and legal forms of modern medical institutions in Ukraine are investigated.

Key words: health care, medicine, legal regulation, medical care.

УДК 351.77:614.212(477)

Єршов С.В.

аспірант кафедри бізнес-адміністрування і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності Запорізький національний університет

Постановка проблеми у загальному вигляді. До початку реформ Україна мала досить великий за обсягом і досить складний за структурою базис нормативно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я, який формувався протягом багатьох десятиріч років. У ході розпочатих перетворень створена нормативно-правова база для реформи охорони здоров'я, спрямована на децентралізацію державної системи медичного обслуговування й управління охороною здоров'я з поділом єдиної системи охорони здоров'я на державну й приватну; проводиться структурна перебудова галузі, що розвивається. Однак через організаційні складнощі та консервативність правової системи неможливо відразу замінити чинний масив нормативного правового регулювання у сфері охорони здоров'я на інший, нехай навіть найбільш ефективний. Крім того, розрізнені й представлені в усіх галузях права фрагменти законодавчого

забезпечення охорони здоров'я населення не сприяють формуванню цілісної системи, тому вжиті заходи не мають комплексного характеру [4].

У зв'язку із цим необхідна не тільки продумана стратегія реформування охорони здоров'я, але й створення єдиного правового поля регулювання медичної діяльності, в яку включені цивільні, кримінальні, адміністративні, фінансово-економічні аспекти, а також морально-етичні уявлення, які є невід'ємною частиною медичної діяльності й мають для неї вкрай важливе значення.

Актуальним питанням є державне регулювання діяльності медичних закладів в Україні.

Мета статті. Розглянути організаційні основи державного регулювання діяльності медичних закладів.

Виклад основного матеріалу. Соціальна сфера – один з основних об'єктів публічної політики в сучасному суспільстві. Найваж-

лівіша ланка соціальної сфери – охорона здоров'я зі зростаючою роллю медичних установ, які безпосередньо надають медичні послуги населенню. Центральною фігурою в правовідносинах, покликаних забезпечувати реалізацію прав громадян на медичні послуги та надання медичної допомоги, є пацієнт. Його потреби в зміцненні фізичного й психічного здоров'я, у підтримці довголітнього життя зумовлюють соціальне призначення й зміст професійної діяльності осіб, що беруть участь у наданні медичної допомоги (послуги) населенню [4, с. 74]. Із цією метою функціонує створена державою система державних, комунальних і приватних закладів охорони здоров'я, у яких здійснюється реалізація зазначених прав.

Законодавче регулювання правового положення (статусу) медичного закладу здійснюється як державними законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами.

Основоположні норми, що визначають правове становище установи (загальний правовий статус установ в Україні), містяться в Цивільному кодексі України, який під установою розуміє унітарну некомерційну організацію, створену власником для здійснення управлінських, соціально-культурних чи інших функцій некомерційного характеру. Установа може бути створена громадянином, або юридичною особою (приватна установа), або державою.

Медичні установи як некомерційні організації, по-перше, покликані виконувати соціально значущі функції, по-друге, вони не мають у якості основної мети своєї діяльності прибуток. Тим не менше, ці установи можуть здійснювати й спрямовану на отримання підприємницького прибутку діяльність, але лише настільки, наскільки це служить досягненню цілей, заради яких вони створені [1, с. 7].

На основі норм чинного законодавства можна сформулювати, що медичний заклад – це некомерційна організація, створена державою, що здійснює в якості основного (статутного) виду діяльності медичну діяльність на підставі ліцензії, виданої в порядку, установленому законодавством.

Медичні заклади державної, муніципальної, приватної систем охорони здоров'я можуть здійснювати свою діяльність тільки за наявності ліцензії на обраний вид діяльності. Мета медичного ліцензування – оцінка можливостей медичної установи (організації) в частині надання медичної допомоги в обсязі й функціях, адекватних рівню підготовки персоналу, стану матеріально-технічної бази установи та її оснащеності [9, с. 330].

Обов'язковому державному ліцензуванню підлягають усі медичні заклади незалежно від форм власності й організаційно-правового статусу (державні, комунальні, усі суб'єкти приватної медицини).

Правовий статус медичної установи визначає різні правові гарантії її діяльності, місце, роль і становище в системі охорони здоров'я та галузевого управління, а також її основні права й обов'язки.

Правовий статус медичної установи – категорія складна, що складається з безлічі галузевих правових статусів. Медична установа є багатофункціональним, складним об'єктом управління, в якому для забезпечення основної діяльності (медичної) також здійснюється низка господарських, фінансових, кадрових та інших функцій у межах, передбачених законодавством і статутом установи.

Ці види діяльності регулюються різними галузями права: цивільним, трудовим, фінансовим і т. д.

Наведене формулювання правового статусу медичного закладу дає можливість говорити про його головні структурні елементи:

- а) цілі та завдання діяльності медичної установи;
- б) функції медичного закладу;
- в) створення, реорганізація й ліквідація медичного закладу;
- г) організаційна структура медичної установи;
- д) гарантії прав діяльності медичного закладу.

У сучасних умовах головним завданням, яке покликане вирішувати медичні заклади у своїй діяльності, є забезпечення конституційного права громадян на охорону здоров'я й медичну допомогу, що виражається в наданні своєчасної, доступної, високоякісної медичної допомоги [9, с. 331].

Ефективність роботи медичних установ багато в чому визначається забезпеченістю медичними кадрами, їх професійною підготовкою, раціональною розстановкою й використанням, організацією праці лікарів, середніх медичних працівників та іншого персоналу. Вивчаючи укомплектованість лікарської установи кадрами, необхідно не тільки оцінювати розподіл лікарів за зайнятими посадами (керівники, заступники, лікарі-фахівці), але й урахувати такі характеристики: розподіл за стажем роботи; відомості про присвоєння кваліфікаційних категорій, почесних звань, учених ступенів; відомості про виконання плану підвищення кваліфікації, аналіз причин його невиконання.

Законодавство України, нормативно-правові акти та внутрішні документи медичних

установ позиціонують головного лікаря як офіційну особу, яка представляє свою медичну установу в усіх правових питаннях. На практиці головний лікар досить часто віддає свої основні повноваження заступнику, залишаючись лише формальною фігурою в процесі управління медичною установою.

Однією з умов ефективного функціонування медичних установ є бюджетне фінансування в необхідному обсязі. Для медичних установ бюджетної сфери характерна наявність дефіциту виділення коштів, що пов'язано із залежністю бюджетного фінансування від численних чинників політичного, економічного, правового характеру. Крім того, обмежені самі фонди бюджетного фінансування (недостатній обсяг фінансування). Наслідком цього є низька якість доступних медичних послуг, брак медичного персоналу та його недостатня кваліфікація, погіршення якості функціонування в цілому державної й комунальної системи охорони здоров'я.

В узагальненому вигляді проблема сучасної вітчизняної охорони здоров'я зводиться до визначення ролі й місця медичних установ в організаційно-правових і майнових відносинах сфери охорони здоров'я. У цих умовах великого значення набуває вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації й діяльності медичних установ в Україні, оскільки наявний механізм, організаційні структури, форми управління та чинне законодавство значною мірою застаріли й не відповідають новим суспільно-політичним і соціальним реаліям. Слабо розроблене питання правової регламентації надання медичних послуг, правового статусу суб'єктів надання медичної допомоги в цій соціальній сфері. Нормативно-правові акти (не лише адміністративного, але й трудового, фінансового, цивільного права, права соціального забезпечення) залишають невирішеною цілу низку проблем (як тих, що існували раніше, так і організаційно-правових форм медичних установ, що постійно виникають у зв'язку з появою нових). Реформи в правовому забезпеченні діяльності медичних установ не встигають за змінами, що відбуваються в реальному житті. Більше того, недосконале законодавство в низці випадків є гальмом позитивних процесів.

Для усунення цих негативних явищ необхідне вдосконалення організації охорони здоров'я й управління ним, розроблення правової регламентації цього процесу, подальше поглиблення та розвиток демократичних засад і підвищення якості й ефективності роботи медичних установ.

Сучасні медичні заклади характеризуються значним різноманіттям і специфікою адміністративно-правового статусу. При цьому під медичним закладом розуміються установи й організації незалежно від форми власності, відомчої приналежності й організаційно-правового статусу, що надають медичну допомогу, а також особи, які здійснюють медичну діяльність без утворення юридичної особи як індивідуально, так і колективно.

Наявна система управління охороною здоров'я в цілому характеризується як складна й громіздка. Вона страждає всіма притаманними вітчизняній управлінській культурі організаційними патологіями; насамперед, це панування структури над функцією. Довгі роки в керівників галузі діяв такий стереотип: виникла проблема – треба створити нову структуру для її вирішення. У результаті сьогодні згідно з останнім варіантом номенклатури закладів охорони здоров'я в країні налічується 142 типи закладів охорони здоров'я, зокрема 32 лікарняних, 10 амбулаторно-поліклінічних, 26 типів спеціалізованих лікарняних центрів, 9 санаторно-курортних установ. Багато з них дублюють один одного у своїх функціях; крім того, для кожного потрібні відомчі інструкції й спеціальні документи, особливі форми звітності й обліку й т. п.

Залежно від форми власності сучасні медичні установи поділяються на державні, комунальні й приватні.

Медичні установи є юридичними особами. Комерційні установи охорони здоров'я можуть створюватися у формі господарських товариств і товариств, державних і муніципальних унітарних підприємств. Некомерційні установи охорони здоров'я можуть створюватися у формах, фінансованих власником установ, а також в інших формах, передбачених законом [7, с. 22].

Минуле десятиліття в аспекті функціонування системи охорони здоров'я характеризувалося численними спробами побудови нової моделі охорони здоров'я, здатної до виживання та розвитку в умовах недофінансування й серйозних структурних диспропорцій, що ще більше посилюють фінансову кризу в галузі.

Децентралізація системи управління охороною здоров'я й зміна майнового стану медичних закладів, при якому комітети з управління майном органів виконавчої влади різних рівнів передали майновий комплекс адміністрації на правах оперативного управління, через низькі обсяги фінансування галузі не вплинули на ефективність використання фінансо-

вих і матеріально-технічних ресурсів. Тому в охороні здоров'я назріла необхідність проведення нової організаційно-правової реформи [9, с. 329].

Необхідна поява нової державної одиниці ринку медичних послуг – автономної некомерційної медичної організації з більш широким набором прав і можливостей.

Стосунки медичних установ з органами державного управління охороною здоров'я, пов'язані з фінансуванням медичної допомоги, не опосередковуються укладанням договорів. Це суперечить принципам фінансування охорони здоров'я, загальноприйнятим у країнах із ринковою економікою.

Нерозробленість законодавства в галузі правового становища медичних установ сприяє збереженню рудиментів адміністративно-командних відносин між органами управління охороною здоров'я та підпорядкованими їм медичними установами, гальмує розвиток медицини. Для виправлення цих недоліків необхідно чітко визначити в законі правове становище державних медичних установ.

Хоча наявне законодавство однозначно визначає, що державні лікувальні заклади є юридичними особами, на практиці значна частина лікарень і поліклінік не має прав юридичної особи [1, с. 5].

Адміністративно-правовий статус медичного закладу – це встановлене нормами адміністративного права розташування медичного закладу, тобто його здатність у межах адміністративної правосуб'єктності самостійно вирішувати властиві цьому медичному закладу завдання, здійснювати необхідні для цього функції, бути учасником правовідносин, регульованих нормами адміністративного права [1, с. 6].

Адміністративно-правовий статус приватних медичних установ має певні особливості, проте чинне державне законодавство з охорони здоров'я в більшості випадків не враховує специфіку приватної охорони здоров'я.

Особливості адміністративно-правового статусу приватних медичних установ проявляються в таких рисах. По-перше, приватні медичні установи забезпечують медичну допомогу на додаток до медичної допомоги, що надається державною й муніципальною системами охорони здоров'я, а діяльність суб'єктів приватної медицини здійснюється поза організаціями зазначених систем.

По-друге, приватні медичні установи не мають права здійснювати ті види медичної діяльності, які віднесені законодавством до виключної компетенції державних і муніципальних установ охорони здоров'я.

По-третє, суб'єкти приватної системи охорони здоров'я зобов'язані координувати свою медичну діяльність із діяльністю виконавчих органів державної влади суб'єкта держави й муніципальних утворень з охорони здоров'я.

По-четверте, у недержавному секторі охорони здоров'я медичні установи, як правило, діють у тих сферах медицини, послуги яких користуються найбільшим попитом у населення (лікувально-косметологічні, із використанням нетрадиційних методів лікування, стоматологічні, наркологічні й ін.).

По-п'яте, серед головних завдань приватних медичних установ домінуюча роль відводиться завданням отримання прибутку, підвищення рентабельності виробництва медичних послуг, інтенсивності експлуатації обладнання й апаратури й ін.

Однак чинне державне й регіональне законодавство з охорони здоров'я в більшості випадків не враховує специфіку приватної охорони здоров'я. Фактично процес формування приватної системи охорони здоров'я перебуває на початковій стадії й не має правової бази.

В умовах ринкових відносин одним із вирішальних факторів, які визначають ефективну і якісну діяльність медичних установ, є цілеспрямована кадрова робота. Уявляється, що кадрове забезпечення має відповідати розрахунковим нормативам планування кількості посад, які повинні переглядатися, як мінімум, кожні 5 років, а в період реформ в економіці й охороні здоров'я – і частіше [3, с. 330].

Держава в умовах обмеженості бюджетних ресурсів повинна сприяти розвитку платних медичних послуг понад той рівень медичної допомоги, що надається населенню безкоштовно. Це можливо шляхом встановлення норм функціонування ринку медичних послуг, які не надаються державою.

Висновки. Зміни, здійснювані в охороні здоров'я України, незважаючи на їх глибину й масштабність, мають непослідовний і суперечливий характер, у зв'язку з чим система охорони здоров'я відчуває серйозні труднощі у своєму функціонуванні.

Криза охорони здоров'я, безумовно, охопила й лікарняні установи. Фактично осередком основних проблем управління охороною здоров'я в наявних соціально-економічних умовах є відносини між органами управління охороною здоров'я та медичними установами.

В узагальненому вигляді проблема сучасної вітчизняної охорони здоров'я зводиться до визначення ролі й місця медичних установ

в організаційно-правових і майнових відносинах сфери охорони здоров'я. У цих умовах великого значення набуває вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації й діяльності медичних установ, оскільки наявний механізм, організаційні структури, форми управління та чинне законодавство значною мірою застаріли й не відповідають новим суспільно-політичним і соціальним реаліям. Слабо розроблене питання правової регламентації надання медичних послуг, правового статусу суб'єктів надання медичної допомоги в цій соціальній сфері. Нормативно-правові акти (не лише адміністративного, але й трудового, фінансового, цивільного права, права соціального забезпечення) залишають невирішеною цілу низку проблем (як тих, що існували раніше, так і тих, що постійно виникають у зв'язку з появою нових організаційно-правових форм медичних установ). Реформи в правовому забезпеченні діяльності медичних установ не встигають за змінами, що відбуваються в реальному житті. Більше того, недосконале законодавство в низці випадків служить гальмом позитивних процесів.

Для усунення цих негативних явищ необхідне вдосконалення організації охорони здоров'я й управління ним, розроблення правової регламентації цього процесу, подальше поглиблення та розвиток демократичних засад і підвищення якості й ефективності роботи медичних установ.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондарева Л. Інтеграційний підхід до проблеми державного забезпечення доступності медичної допомоги населенню на базовому рівні. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: зб. наук. пр. Херсонського національного технічного університету. Вип. 1 (10). Херсон, 2014. С. 5–9.
2. Дубенко С., Мельниченко В., Плахотнюк Н. та ін. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні: наук. вид. / За заг. ред. Н. Нижник, О. Крупчан. Акад. прав. Наук України; Київ. регіон. центр; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. К.: Вид. дім «Ін Юре», 2002. 95 с.
3. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис і перспективи розвитку / упорядник – проф. Я. Радиш; загальна редакція проф. М. Білинської, проф. Я. Радиша. К.: Вид-во НАДУ, 2013. 424 с.
4. Карнацький В. Вибір і обґрунтування оптимальної моделі системи охорони здоров'я. Вісник соціальної гігієни та організації охорони здоров'я України. 2008. № 3. С. 73–74.
5. Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верхов. Ради України. 1996. № 30. 147 с.
6. Мамина М. Человек и медицина в современном праве. М., 1995. 272 с.
7. Рудий В. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні: моногр. К.: Сфера, 2005. 272 с.
8. Сидоренко Т., Жуковина Л. Правові засади реформування галузі охорони здоров'я: стан, проблеми, перспективи розвитку. Право України. 2005 № 12.
9. Слабкий Г., Яценко Ю., Шевченко М., Кондратюк Н. Аналіз мережі, кадрового забезпечення та фінансування відомчих та приватних закладів охорони здоров'я. Східноєвропейський журнал громадського здоров'я. 2012. № 2–3 (18–19). С. 329–339.