

УДК 342.92:614.2

Б. О. Логвиненко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права, процесу й адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Стаття присвячена актуальним питанням публічно-сервісної діяльності у сфері охорони здоров'я в Україні. Проаналізовано сутність і характерні ознаки публічних послуг, що надаються державою. Акцентовано увагу на невідповідності конституційно визначеної безоплатності медичної допомоги та реалій сьогодення.

Ключові слова: охорона здоров'я, медицина, публічно-сервісна діяльність, правове регулювання.

Постановка проблеми. Реформи вітчизняної системи охорони здоров'я засвідчують необхідність комплексного дослідження багатьох проблем, котрі містять у собі «юридичне навантаження», адже всі прекрасно усвідомлюють, що в основі модернізації вітчизняної охорони має знаходитися саме нормативно-правова база, її оновлення та покращення. Нині триває активне обговорення нещодавно проголошеного Верховною Радою України законопроекту «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», який значною мірою видозмінює порядок фінансування медичної галузі та розрахунку за надання медичної допомоги. Акцентуємо увагу, що в самій назві документа йдеться про медичне обслуговування. Не про медичну допомогу, а саме про медичне обслуговування. Отже, акцентується увага на питаннях надання певних послуг у сфері охорони здоров'я. Саме тому актуальним і недостатньо опрацьованим питанням публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я є надання публічно-сервісних послуг у медичній галузі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика надання публічних, державних і адміністративних послуг стала предметом наукових пошуків таких дослідників, як С.М. Дембіцька й О.В. Таможній (дослідження в царині надання адміністративних послуг органами місцевої влади), Г.М. Писаренко (органі-

заційно-правові аспекти адміністративних послуг в Україні), О.М. Буханевич (теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні), І.О. Бондаренко (організаційно-правові засади надання послуг у галузі митної справи), Є.О. Легеза (адміністративно-правовий аспект концепції публічних послуг), О.О. Сосновик та І.В. Дроздова (надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ). Проблематиці медичного права як новітнього правового утворення, яке претендує на статус нової галузі права, присвячені наукові праці В.І. Аكوпова, Я.М. Буздуган, І.О. Буряка, В.Д. Волкова, Ю.В. Вороненка, Л.М. Дешко, М.М. Малєїної, В.М. Пашкова, О.Г. Пелагеші, О.М. Піщити, О.О. Прасова, Л.О. Самілик, Р.О. Стефанчука, В.Ю. Стеценко, С.Г. Стеценка, Т.О. Тихомирової, Г.М. Токарева, Я.М. Шатковського, Н.В. Шевчук та ін.

Проте констатуємо, що досі активних наукових пошуків, присвячених проблематиці надання публічних послуг у сфері охорони здоров'я, не здійснювалося.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних і галузевих досліджень сучасного стану правового регулювання медичної діяльності виявити проблеми публічно-сервісної діяльності держави у сфері охорони здоров'я та запропонувати кроки, спрямовані на вдосконалення вказаних питань.

Виклад основного матеріалу. Сферу охорону здоров'я в Україні нині можна віднести до найбільш проблемних і таких, що

потребують невідкладного реформування та модернізації. У ситуації, що склалася, багато першопричин, проте найвагомішою з них є невідповідність національної системи охорони здоров'я України вимогам сьогодення. Сутність поняття «система охорони здоров'я» полягає в тому, що відповідна система є набагато складнішим утворенням, ніж її представлено в національному законодавстві. Поняття системи охорони здоров'я України (моделі фінансування, до якої вона належить) узагалі не знайшло чіткого нормативного закріплення. Недоліками вітчизняної системи охорони здоров'я в сучасний період є її невпорядкованість, нерівномірність у впровадженні реформ і залишкове фінансування медичної галузі. Без ґрунтового й комплексного підходу до оновлення національного медичного законодавства та його узгодження із сучасними міжнародними стандартами говорити про позитивні організаційні зміни недоцільно. Лише належне нормативно-правове підґрунтя здатне забезпечити трансформацію національної системи охорони здоров'я відповідно до моделі державного медичного страхування, яке наразі активно обговорюється в експертному середовищі.

Що ж необхідно розуміти під публічно-сервісною діяльністю та яка ідея лежить в основі цього досить нового для вітчизняного адміністративного права явища? Передовсім ми маємо зазначити, що в основі цього лежить зміна парадигми діяльності держави. Наразі в середовищі адміністративістів все активніше обговорюється теорія людиноцентристської спрямованості дій держави, основу якої в теоретико-методологічному плані заклав авторитетний вітчизняний адміністративіст В.Б. Авер'янов. Дослідник стверджував: «Нині необхідність перегляду оцінки характеру предмета адміністративного права об'єктивно підтверджується закономірностями суспільного розвитку і, зокрема, тим, що в сучасних умовах має поступово змінитися сама ідеологія виконавчої влади – від керування державою людиною й суспільством до служіння державі інтересам людини й суспільства» [1, с. 268]. Цікаво, що авторитет цього науковця дозволяв йому активно відстоювати позиції, які нерідко

відрізнялися від офіційної владної позиції того часу. Як зазначає В.В. Петювка, сформульований академіком В.Б. Авер'яновим авторський підхід щодо сутності адміністративних послуг і визначений Концепцією адміністративної реформи в Україні відрізняється, насамперед, за суб'єктами надання послуг. В.Б. Авер'янов пропонував не обмежуватися тільки органами виконавчої влади як такими суб'єктами, а долучити до них державні й недержавні органи. Сутність адміністративних послуг не зазнала принципів змін і характеризується створенням умов реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктами звернення за наданням адміністративної послуги [2, с. 101–102].

Загалом же варто вказати, що завдання концепції людиноцентризму полягає в тому, щоб:

- забезпечити соціально-правову трансформацію суспільства й держави, результатом якої стане «перетворення» приватних осіб на громадян, вільних особистостей;

- звільнити приватних осіб від думки про те, що вони лише «гвинтики» державного механізму;

- сприяти передовсім напрацюванню норм адміністративного права, які зобов'язували б державу слугувати виключно інтересам приватних осіб;

- стати сполучною ланкою між принципом верховенства права і його реалізацією на практиці;

- утілити в життя ідею, сформульовану Франкліном Делано Рузвельтом, про те, що «обов'язок держави перед громадянином – це обов'язок слуги перед хазяїном» [3, с. 40]. Тут ми не можемо не зазначити, що сама ідея держави зводиться до того, щоб слугувати людині. Саме так, а не навпаки. І одним із варіантів такого роду служіння є надання фізичним і юридичним особам публічних, державних чи адміністративних послуг – так звана публічно-сервісна діяльність держави.

Під адміністративною послугою розуміють сукупність дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо сприяння реалізації фізичною чи юридичною особою конституційно визначеного права, яка полягає в

юридичному оформленні умов реалізації споживачами таких послуг прав, свобод і законних інтересів. Крім того, адміністративні послуги слід розглядати в межах такого інституту адміністративного права, як інститут форм і методів управлінської діяльності, що ґрунтується на відносній відокремленості норм, якими врегульовані методи адміністративного права [4, с. 4–5]. Підтримуючи такого роду бачення, додатково акцентуємо увагу на тій обставині, що йдеться про сприяння реалізації фізичною чи юридичною особою конституційно визначеного права. Виходячи з проблематики нашого повідомлення, ідеться зокрема про конституційно визначене право кожного на охорону здоров'я та медичну допомогу, яке констатоване у ст. 49 Основного закону держави.

В адміністративно-правовій науці розглядається також проблематика системи публічних послуг. Під системою публічних послуг, як про це говорить Є.О. Легеза, необхідно розуміти сукупність елементів і зв'язок між ними, який урегульовується публічно-правовими нормами в діяльності органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної чи юридичної особи про видачу адміністративного акта (рішення, видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, актів, посвідчень, проведення реєстрації тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів [5, с. 40].

Загалом же реалії сьогодення засвідчують, що чим більш демократичною є держава, тим більшою мірою вона намагається реально слугувати народові, тим більш захищено та комфортно почуваються в ній громадяни. За слушним виразом О.М. Буханевича, адміністративні послуги необхідно розглядати як один із показників рівня досконалості наявної моделі взаємовідносин суб'єктів надання адміністративних послуг із фізичними та юридичними особами. Саме поняття «послуга» як служіння з добрими намірами вказує на обов'язок держави вирішувати проблеми й потреби своїх громадян у прозорий, необтяжливий і зручний для них спосіб. На

жаль, подібна концепція в сучасній Україні залишається далеким ідеалом, зокрема серед невирішених питань залишається проблема надання платних і безоплатних адміністративних послуг. Оскільки суб'єкт звернення може не розуміти, яка сума коштів і за надання якої послуги ним має сплачуватися, працівники суб'єктів надання послуг мають можливість вводити громадян в оману щодо порядку та розмірів оплати. Особливо це поширене щодо «платних послуг» відповідно до «переліків», затверджених Кабінетом Міністрів України. Тож часто на практиці повна плата за адміністративні послуги де-факто перевищує офіційно встановлену в рази [6, с. 166–168].

Такого роду критичний аналіз як ніколи відповідає реаліям сьогодення в галузі медицини. Дійсно, наразі реформи, що реалізуються у сфері охорони здоров'я, мають неоднозначне сприйняття як у середовищі експертів, так і серед пересічних громадян. Що має переважати: платність чи безоплатність надання послуг (зокрема й публічних) у медицині?

Тут ми повинні вийти на проблематику публічного чи приватного компонента, який домінує в проблематиці надання публічно-сервісних послуг у сфері охорони здоров'я. Якщо раніше, за радянських часів, імперативний характер діяльності держави у сфері медичної діяльності був домінуючим, то можна було сміливо стверджувати, що приватноправове регулювання розповсюджувалося лише на незначну частину медичної діяльності. Натомість наразі ситуація кардинально змінилася. Приватні медичні установи все активніше конкурують із державними та комунальними, а тому приватноправовий компонент значною мірою посилюється. У цьому сенсі слушним видається твердження В.Ю. Стеценко, яка, досліджуючи правове забезпечення обов'язкового медичного страхування, зазначає, що правове регулювання медичної діяльності й системи обов'язкового медичного страхування мають комплексний характер і включають у себе як публічно-правові, так і приватноправові елементи. До відносин, що регулюються нормами публічних галузей права, передусім адміністративного та фінансового, належать такі:

- щодо організації й управління системою охорони здоров'я;
- щодо державного контролю за діяльністю лікувально-профілактичних установ;
- щодо контролю якості надання медичних послуг;
- щодо запобігання правопорушенням;
- щодо фінансування системи охорони здоров'я тощо.

Приватноправові відносини виникають між пацієнтами та лікувально-профілактичними закладами в особі медичних працівників під час надання оплатних медичних послуг (за рахунок особистих коштів громадян або за договором комерційного страхування) або під час вибору пацієнтом медичної установи чи конкретного лікаря [7, с. 166–167].

Уже в перші роки незалежності поступово почала формуватися проблема невідповідності декларативним закликам до безоплатності медичної допомоги та реальна економічна спроможність держави щодо її забезпечення. Ще в середині 90-х рр. минулого століття мали місце аналітичні дослідження, автори яких зазначали, що економічна ситуація, яка склалася в системі охорони здоров'я України, не дає повною мірою забезпечити безкоштовну медичну допомогу, обмежує її обсяги, знижує якість і ефективність. Виникла необхідність пошуку й реалізації позабюджетних джерел фінансування охорони здоров'я, упровадження платних медичних послуг, розвитку різних форм медичної допомоги. Цьому сприяє Концепція розвитку охорони здоров'я України, згідно з якою вся медична допомога ділиться на два сектори: гарантованої медичної допомоги, яка надається за рахунок бюджетів і є безкоштовною для громадянина, і сектор додаткової медичної допомоги, яка не є життєво необхідною, але є бажаною з різних причин – косметологічна, ортопедична, стоматологічна, естетична допомога і т. п. Це так звані платні медичні послуги, які оплачуються з різних джерел фінансування (збори громади, спонсори, лікарняні каси, соціальна допомога) або за рахунок коштів пацієнта [8, с. 54–56].

Іншими словами, вже в перші роки незалежності України стала очевидною невід-

повідність мети, завдань і реальна спроможність їх реалізувати в царині охорони здоров'я. Проте вже протягом більш ніж 25 років спостерігається така картина, яка дає певні підстави говорити про об'єктивний незбіг планів і їх виконання, приписів і реального стану справ.

Ураховуючи таку ситуацію, медичні заклади, з метою виконання поставлених перед ними чинним законодавством завдань з організації надання медичної допомоги, в умовах недостатнього фінансування повинні були вчитися займатися бізнесом, попри те, що це не є їхнім основним видом діяльності. На початку 2000-х рр. експерти зазначали, що незважаючи на актуальність цієї проблеми в сучасній системі охорони здоров'я України, даних у вітчизняній літературі щодо розвитку бізнесу в охороні здоров'я немає, а в зарубіжній інформація має технологічний характер, не враховує принципів та ідеалів медицини й не має чітко розробленої концепції бізнесу й рекомендацій зі складання бізнес-планів в охороні здоров'я. У зв'язку із цим ми вирішили вивчити стан ринку медичних послуг і можливостей бізнесу в бюджетних і позабюджетних медичних організаціях у низці регіонів України; проаналізувати розроблення бізнес-планів і управління цією роботою; провести соціологічне дослідження щодо розвитку бізнесу в охороні здоров'я низки регіонів України. Соціально-економічні вади країни негативно впливають на ринок медичних послуг, звідси – негативне ставлення деяких керівників медичних організацій до бізнес-діяльності. Низька платіжна спроможність населення у вищевказаних областях (до 40% населення живе за межею бідності) обмежує можливості займатися бізнесом в охороні здоров'я. Таким чином, можна зробити висновок, що недостатнє фінансування охорони здоров'я змушує керівників цієї системи шукати додаткові грошові джерела. Таким джерелом у ринкових умовах функціонування є бізнес-діяльність медичних організацій. Це підтверджене досвідом низки територій України, де це питання вивчалось [9, с. 261–262].

У цьому сенсі варто підтримати погляди С.Г. Стеценка, який у публікації під наз-

вою «Конституційна норма про безоплатність медичної допомоги в Україні: чи є необхідність унесення змін?» аргументовано зазначає, що «говорячи про безоплатну медичну допомогу, ми маємо констатувати, що це надбання радянського періоду існування нашої держави. Не даючи політичних оцінок тому часові, маємо констатувати, що тоді за великим рахунком багато в чому безоплатність під час отримання медичної допомоги відповідала дійсності. І в цьому сенсі до охорони здоров'я державою застосовувалися схожі підходи, як і до культури, освіти, науки, соціального захисту населення. Такого роду стратегія була домінантою радянського способу організації народного господарства: у певних напрямках регулювання суспільного життя констатувалося суттєве відставання від провідних економічно розвинутих країн світу, натомість охорона здоров'я й інші соціальні зобов'язання держави були безоплатними та виконувалися на відносно належному рівні» [10, с. 42].

Висновки і пропозиції. Таким чином, зазначимо, що публічно-сервісна діяльність держави у сфері охорони здоров'я є необхідним компонентом публічного адміністрування в цій галузі. Питання платності чи безоплатності тих чи інших послуг має вирішуватися на рівні чинного законодавства. Це мінімізує прояви вимагання необґрунтованої плати за надання публічно-сервісних послуг у сфері охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / В.Б. Авер'янов ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійка. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
2. Петьовка В.В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення / В.В. Петьовка // Публічне право. – 2013. – № 2. – С. 99–104.
3. 100 ответов на 100 вопросов по общему административному праву : [учебное пособие] / под ред. Р.С. Мельника. – К. : Юринком Интер, 2017. – 240 с.
4. Петьовка В.В. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук ; спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право / В.В. Петьовка. – К., 2014. – 20 с.
5. Легеза Є.О. Поняття системи публічних послуг в Україні / Є.О. Легеза // Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 12 жовтня 2016 р. – Одеса : ОДУВС, 2016. – С. 39–41.
6. Буханевич О.М. Теоретико-правові та праксеологічні засади надання адміністративних послуг в Україні : дис. ... докт. юрид. наук / О.М. Буханевич. – Київ, 2016. – 458 с.
7. Стеценко В.Ю. Обов'язкове медичне страхування: поєднання публічного й приватного права / В.Ю. Стеценко // Публічне право. – 2014. – № 3. – С. 162–168.
8. Голяченко О.М. Економіка української охорони здоров'я / О.М. Голяченко, А.О. Голяченко. – Вінниця, 1996. – 100 с.
9. Минак В.А. К вопросу о бизнесе в медицинских организациях некоторых регионов Украины / В.А. Минак, А.И. Сердюк, Н.В. Просоленко, Г.В. Яковлев // Актуальные проблемы правового регулирования медицинской деятельности: материалы 2-й Всероссийской научно-практической конференции, Москва, 26 марта 2004 г. ; под общ. ред. С.Г. Стеценко. – М. : Издательская группа «Юрист», 2004. – С. 261–262.
10. Стеценко С.Г. Конституційна норма про безоплатність медичної допомоги в Україні: чи є необхідність внесення змін? / С.Г. Стеценко // Публічне право. – 2015. – № 3. – С. 40–48.

Логвиненко Б. А. Публично-сервисная деятельность государства в сфере здравоохранения в Украине

Статья посвящена актуальным вопросам публично-сервисной деятельности в сфере охраны здоровья в Украине. Проанализирована сущность и характерные признаки публичных услуг, предоставляемых государством. Акцентируется внимание на несоответствии конституционно определенной бесплатности медицинской помощи и современных реалий.

Ключевые слова: здравоохранение, медицина, публично-сервисная деятельность, правовое регулирование.

Logvinenko B. Public service activities of the state in the health sector in Ukraine

The article is devoted to topical issues of public-service activities in the field of health protection in Ukraine. Examines the nature and characteristics of public services provided by government. The attention is focused on discrepancies of the constitutional certain free medical aid and realities the realities of today.

Key words: health, medicine, public service activity, legal regulation.