

ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВЕ СОЦІАЛЬНЕ МЕДИЧНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО І ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ (ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ)

MANDATORY SOCIAL HEALTH INSURANCE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE-LEGAL AND CIVIL-LAW REGULATION (COMPARATIVE ANALYSIS)

Миколенко О.І., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного та господарського права
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Лазарєва М.І., ст. викладач
кафедри адміністративного та господарського права
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

У статті проведено порівняльну характеристику адміністративно-правового і цивільно-правового регулювання загальнообов'язкового соціального медичного страхування. З'ясовано, що суспільні відносини постійно змінюються, розвиваються і ускладнюються, що потребує від законодавця застосування більш виваженого та ефективного інструментарію їх правового регулювання. Галузевий підхід до характеристики багатьох сфер суспільного життя (наприклад, виключно з позицій цивільного або адміністративного права), по-перше, не розкриває всього потенціалу національного права, яке регулює конкретну сферу суспільних відносин, по-друге, обмежує комплексне сприйняття проблем правового регулювання у конкретній сфері суспільних відносин. Ці проблеми не вирішуються і тоді, коли науковці пропонують публічно-правовий чи приватноправовий аналіз певної сфери суспільних відносин. Шаблонні уявлення про публічне та приватне право, про їх предмет та метод правового регулювання і ін., не дають комплексно дослідити певну сферу суспільних відносин, відсікаючи від неї або публічно-правову, або приватноправову сферу, і, при цьому, часто ігноруючи ті сфери суспільних відносин, які знаходяться на стику регулювання норм публічного та приватного права. До таких відносяться і відносини, які виникають у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування. Доведено, що до адміністративних відносин у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування можна віднести: 1) суспільні відносини щодо реалізації суб'єктами управління загальнообов'язковим соціальним медичним страхуванням своїх повноважень; 2) суспільні відносини щодо здійснення суб'єктом публічної влади наглядових повноважень у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування. Встановлено, що велика кількість публічно-правових відносин, які виникають у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування, за своєю правовою природою є суспільними відносинами, що охоплюються предметом фінансового права. Зроблено висновок, що загальнообов'язкове соціальне медичне страхування має як адміністративно-правове, так і цивільно-правове забезпечення. Тільки грамотне поєднання засобів і механізмів адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання може забезпечити якісний соціальний захист осіб, які його потребують у нашому суспільстві.

Ключові слова: охорона здоров'я, медичне право, медичне страхування, медична послуга, загальнообов'язкове соціальне медичне страхування, публічне право, приватне право, адміністративно-правове регулювання, цивільно-правове регулювання.

The article compares the administrative-legal and civil-legal regulation of mandatory social medical insurance. It was found that social relations are constantly changing, developing and becoming more complicated, which requires the legislator to use a more balanced and effective toolkit for their legal regulation. The sectoral approach to the characterization of many spheres of social life (for example, exclusively from the standpoint of civil or administrative law), firstly, does not reveal the full potential of national law that regulates a specific sphere of social relations, and secondly, limits the comprehensive perception of legal regulation problems in a specific sphere of public relations. These problems are not solved even when scientists propose a public-law or private-law analysis of a certain sphere of social relations. Template ideas about public and private law, about their subject and method of legal regulation, etc., do not allow a comprehensive investigation of a certain sphere of social relations, cutting off from it either the public-law or private-law sphere, and, at the same time, often ignoring those spheres of public relations relations that are at the intersection of regulation of public and private law. These include relations that arise in the field of mandatory social health insurance. It has been proven that administrative relations in the field of mandatory social health insurance include: 1) social relations regarding the exercise of supervisory powers by the subject of public authority in the field of mandatory social health insurance. It has been established that a large number of public-legal relations that arise in the field of mandatory social health insurance, by their legal nature, are public relations covered by the subject of financial law. It was concluded that mandatory social health insurance has both administrative and civil legal support. Only a competent combination of means and mechanisms of administrative-legal and civil-law regulation can ensure high-quality social protection of persons who need it in our society.

Key words: health care, medical law, medical insurance, medical service, mandatory social medical insurance, public law, private law, administrative legal regulation, civil legal regulation.

Постановка проблеми. Суспільні відносини постійно змінюються, розвиваються і ускладнюються, що потребує від законодавця застосування більш виваженого та ефективного інструментарію їх правового регулювання. Галузевий підхід до характеристики багатьох сфер суспільного життя (наприклад, виключно з позицій цивільного або адміністративного права), по-перше, не розкриває всього потенціалу національного права, яке регулює конкретну сферу суспільних відносин, по-друге, обмежує комплексне сприйняття проблем правового регулювання у конкретній сфері суспільних відносин. Ці проблеми не вирішуються і тоді, коли науковці пропонують публічно-правовий чи приватноправовий аналіз певної сфери суспільних відносин. Шаблонні уявлення про публічне та приватне право,

про їх предмет та метод правового регулювання і ін., не дають комплексно дослідити певну сферу суспільних відносин, відсікаючи від неї або публічно-правову, або приватноправову сферу, і, при цьому, часто ігноруючи ті сфери суспільних відносин, які знаходяться на стику регулювання норм публічного та приватного права. Власне тому і існують дискусії між адміністративістами та цивілістами щодо залучення до своєї сфери правового регулювання тієї чи іншої групи суспільних відносин, наприклад, у сфері спортивного, екологічного, медичного права, тощо.

Сучасне медичне право не знайшло свого достойного місця в системі права, яка будується на традиційних уявленнях про предмет і метод правового регулювання та її галузевому поділі. Спроба ж науковців характеризувати

медичне право як комплексну галузь права, можливо й вирішує питання про визнання такого елемента в системі права України, але руйнує системність системи національного права, адже визнання медичного права як галузі права автоматично запускає процес галузевої диференціації права до нескінченності. Так, можна дійти до виділення в системі права утилізаційного, донорського і інших галузей права, тобто дійти до дроблення системи права на мікроелементи, які з гордістю будуть називатись галузями права. Втім, це окрема проблема, яка можливо колись буде вирішена як на теоретичному, так і практичному рівнях.

Медичне право є яскравим прикладом поєднання публічно-правових (наприклад, формування та реалізація державної політики в сфері охорони здоров'я), приватно-правових (зокрема, договірна відповідальність у сфері надання медичної допомоги) та відносин, які важко однозначно віднести до групи публічно-правових чи приватно-правових, адже вони поєднують в собі ознаки обох груп. Відносини, які виникають у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування, як раз і відносяться до третьої групи суспільних відносин, що регулює медичне право. Наприклад, В. Стеценко стосовно цього зазначає: «Втім, мусимо констатувати, що суспільні відносини, які виникають при організації та безпосередньому функціонуванні обов'язкового медичного страхування, мають комплексний характер, котрий базується на регулюванні як за допомогою публічно-правових, так і приватно-правових механізмів. Межі такого впливу є нерідко розмитими та нечіткими» [1, с. 97].

У зв'язку з цим, актуальним бачиться порівняльний аналіз загальнообов'язкового соціального медичного страхування як об'єкту адміністративно-правового і цивільно-правового регулювання. В основному представники цих наук дискутують між собою щодо сфер їх правового регулювання та гучно заявляють про недоторканість кордонів такого регулювання.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Питання адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання медичних відносин, а також проблема правового забезпечення загальнообов'язкового соціального медичного страхування досліджувалась в працях таких вчених, як: В. Богомаз, С. Булеца, О. Вашев, Ю. Гайдаєв, В. Гирін, В. Запорожан, В. Кіндзерський, Б. Корецький, П. Лівак, О. Любінець, Н. Нагайчук, Я. Радиш, С. Срібний, В. Стеценко, Я. Шатковський та ін. Втім, більшість із згаданих вище праць однобоко висвітлюють проблематику загальнообов'язкового соціального медичного страхування (використовують виключно галузевий підхід), а тому, за незначним виключенням, це питання не отримує належного висвітлення в доктрині національного права.

Метою статті є порівняльна характеристика адміністративно-правового і цивільно-правового регулювання загальнообов'язкового соціального медичного страхування.

Виклад основного матеріалу. Національне законодавство називає медичне страхування одним із видів загальнообов'язкового державного соціального страхування [2, ст. 4]. У свою чергу, загальнообов'язкове соціальне медичне страхування є різновидом державного соціального страхування, яке суттєво відрізняється від медичного страхування, що надається у відповідності до вимог Закону України «Про страхування» [3, ст. 4]. У зв'язку з цим, і з'являються певні розбіжності щодо розуміння природи правовідносин, що виникають у сфері медичного страхування, адже, з одного боку, це цілеспрямована реалізація політики держави щодо надання соціального захисту за рахунок грошових фондів, що формуються у спосіб, передбачений законом (адміністративно-правове регулювання), а, з іншого, більш менш прихильний аналіз страхових правовідносин, показує, що

вони за своєю суттю є приватноправовими та відповідають вимогам надання медичних послуг (цивільно-правове регулювання).

Отже, проаналізуємо думки науковців, що представлені з цього питання в спеціальній літературі.

В. Стеценко наголошує, що основний критерій відмінності адміністративно-правового і цивільно-правового регулювання у методи їх правового регулювання, адже адміністративне право використовує імперативний, а цивільне право – диспозитивний метод правового регулювання [1, с. 83]. Отже, відмінності у правовому регулюванні загальнообов'язкового соціального медичного страхування В. Стеценко пояснює, в тому числі, через характеристику методів адміністративного та цивільного права. З таким підходом, погоджуємось лише частково, адже вважаємо, що:

по-перше, метод правового регулювання втратив статус головного критерію диференціації права на галузі, а тому може використовуватись лише для розкриття специфіки правового регулювання певної сфери суспільних відносин, тим паче, коли мова йде про комплексні утворення в національній системі права (спортивне, екологічне, медичне право);

по-друге, адміністративісти та цивілісти все більше наголошують на необхідності визнання використання у відповідних галузях, так званого, «імперативно-диспозитивного» (в адміністративному праві) чи «диспозитивно-імперативного» (в цивільному праві) методів правового регулювання, адже поєднання (синтез) колись незалежних один від одного методів відбувається як в адміністративному, так і цивільному праві;

по-третє, використання імперативного чи диспозитивного методу правового регулювання при регулюванні відносин у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування не є тим базовим критерієм, на підставі якого можна однозначно заявити про адміністративно-правову чи цивільно-правову природу правовідносин.

Також В. Стеценко вважає, що адміністративно-правова природа суспільних відносин у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування підтверджується його «загальнообов'язковістю» [1, с. 89-90]. З цим твердженням погоджуємось лише частково.

По-перше, загальна обов'язковість витікає із самої природи права як регулятора суспільних відносин, а тому загальнообов'язковими є норми і адміністративного, і цивільного права. Отже, поняття «загальнообов'язковість» потребує уточнення свого змісту та конкретизації сфери використання. Лише при дотриманні цих двох умов загальнообов'язковість, як властивість соціального медичного страхування, може бути критерієм поділу відповідних правовідносин у цій сфері на публічно-правові (адміністративні та фінансові) і приватно-правові (цивільно-правові).

По-друге, категорія «загальнообов'язковість» у поєднанні із імперативним методом правового регулювання дає можливість окреслити у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування групу правовідносин, яка однозначно є адміністративно-правовою:

– суспільні відносини щодо реалізації суб'єктами управління загальнообов'язковим соціальним медичним страхуванням своїх повноважень [2, ст. 14, 15];

– суспільні відносини щодо здійснення суб'єктом публічної влади наглядових повноважень у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування [2, ст. 16-19].

Існують і інші публічно-правові відносини у сфері загальнообов'язкового соціального медичного страхування, але за своєю правовою природою вони відносяться до суспільних відносин, що охоплюються предметом фінансового права. Наприклад, до таких відносин можна віднести: 1) фінансування обов'язкового соціального

медичного страхування з бюджету; 2) гарантування з боку держави певного обсягу страхового покриття, тощо.

Наступна ознака, яка, на думку В. Стеценко, є важливою при визначенні правової природи загальнообов'язкового соціального медичного страхування, це те, що воно запроваджується на підставі спеціального закону, який чітко визначає підстави та порядок здійснення даного виду страхування [1, с. 91]. Цей аргумент є непереконливим. Наприклад, свого часу науковці намагалися довести факт наявності галузі права тим, що є відповідний кодифікований нормативно-правовий акт у відповідній сфері суспільних відносин. Втім, коли кількість кодифікованих актів в Україні почала катастрофічними темпами збільшуватись і серед них з'явилися такі, як Кодекс цивільного захисту України, Виборчий кодекс України та ін., то від такого сумнівного аргументу відмовились. Хочемо наголосити на одній важливій речі, яку сьогодні ще не всі науковці сприймають належним чином, державна політика реалізується не тільки в публічно-правовій сфері суспільних відносин, а й в приватноправовій. Власне через прийняття нормативно-правових актів таку політику держава реалізує в приватноправовій сфері суспільних відносин (бо в публічно-правовій сфері таких способів у держави набагато більше). Наприклад, 18 листопада 2021 року парламент прийняв Закон України «Про страхування» [3], який теж закріплює підстави та порядок здійснення страхування, в тому числі медичного страхування, але він регламентує іншу сферу суспільних відносин ніж Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [2]. Отже, наявність чи відсутність спеціального закону не вважаємо критерієм визначення правової природи тої чи іншої групи суспільних відносин.

Важливу роль у визначенні адміністративно-правової чи цивільно-правової природи суспільних відносин, які відносяться до сфери загальнообов'язкового соціального медичного страхування, має публічний чи приватний інтерес. Зрозуміло, що особливість загальнообов'язкового соціального медичного страхування у тому, що тут присутній публічний інтерес, адже, як зазначає Г.М. Токарєв, «обов'язкове медичне страхування надає значні переваги всьому суспільству і державі» [5, с. 105], а тому в цьому виді страхування переважає публічно-правовий інтерес.

В. Стеценко підкреслює: «Таким чином, безумовно, обов'язкове соціальне медичне страхування більше тяжіє до публічного права ... Проте з позицій комплексного наукового дослідження ми повинні констатувати, що обов'язкове медичне страхування – це не лише публічно-правове регулювання» [1, с. 91]. Погоджуємось

із загальним висновком вченої, що обов'язкове соціальне медичне страхування має як публічно-правове, так і приватноправове забезпечення, хочемо змістити акценти (пріоритети). На нашу думку, стан справ в національному законодавстві такий, що власне фінансове право забезпечує обов'язковому соціальному медичному страхуванню публічно-правову природу, тоді як співвідношення цивільно-правового і адміністративно-правового регулювання у цій сфері не на користь останнього, адже правовідносини, які виникають між страховиком і страхувальником за своєю сутністю та ознаками мало чим відрізняються від договірних відносин цивільного права з питань добровільного страхування. А тому відбувається, так зване, одночасне накладення адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання на одну і ту ж сферу суспільних відносин.

Наприклад, І.Я. Сенюта не тільки поняття «здоров'я» розглядає як приватноправову категорію, а й поняття «громадське здоров'я», пояснюючи це тим, що попри вагомий публічно-правовий сегмент, це поняття «є ціннісним орієнтиром для реалізації цивільних правовідносин у сфері надання медичної допомоги» [4, с. 91].

На нашу думку, наявність як адміністративно-правового, так і цивільно-правового регулювання обов'язкового соціального медичного страхування обумовлено тим, що:

– в країні відбувається процес децентралізації та роздержавлення багатьох сфер суспільного життя (не є виключенням із цього списку охорона здоров'я та медичні послуги), що вимагає використання не тільки публічно-правових чи приватно-правових засобів регулювання, а й гармонійного поєднання, наприклад, адміністративно-правових і цивільно-правових засобів;

– по-друге, нікуди не дінеться зацікавленість держави у забезпеченні прав і свобод людини та потреба в розробці і реалізації відповідної державної політики у різних сферах суспільного життя (в тому числі, у сфері охорони здоров'я та медичних послуг), а тому, мінімальна присутність держави у вигляді публічно-правового регулювання завжди буде представлена у переважній більшості суспільних відносин.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступний висновок. Загальнообов'язкове соціальне медичне страхування має як адміністративно-правове, так і цивільно-правове забезпечення. Тільки грамотне поєднання засобів і механізмів адміністративно-правового та цивільно-правового регулювання може забезпечити якісний соціальний захист осіб, які його потребують у нашому суспільстві.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стеценко В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 445 с.
2. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 23. Ст. 121.
3. Про страхування: Закон України від 18.11.2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1909-20?find=1&text=медичн#w1_1
4. Сенюта І.Я. Цивільно-правове регулювання відносин у сфері надання медичної допомоги: питання теорії і практики : монографія. Львів : Видавництво ЛОБФ «Медицина і право», 2018. 640 с.
5. Токарєв Г.М. Адміністративно-правове регулювання реформування охорони здоров'я в умовах запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування: дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07; Академія праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Київ, 2012. 201 с.