

РОЗДІЛ 5 ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 342.7: 351.77: 614.2

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-3/39>

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ ПУБЛІЧНО-МЕДИЧНИМИ ПОСЛУГАМИ ЯК ГАРАНТІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

PROVIDING THE POPULATION WITH PUBLIC MEDICAL SERVICES AS A GUARANTEE OF THE EXERCISE OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO HEALTHCARE

Артеменко О.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Литвин Н.А., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університет державної фіскальної служби України

У статті досліджується стан забезпечення населення публічно-медичними послугами як гарантії реалізації конституційного права на охорону здоров'я.

З'ясовується, що для того, аби повною мірою забезпечувати можливість кожної людини реалізувати це своє конституційне право, необхідні певні важелі та інструменти з боку держави в особі його органів. Одним із таких механізмів є інститут надання послуг, зокрема медичних послуг, формування яких певною мірою залежить від суб'єктів публічної адміністрації.

Зауважується, що на сьогоднішній день основний важіль впливу на формування медичних послуг належить такому публічному органу, центральному органу виконавчої влади – Міністерству охорони здоров'я України. Крім того, департаменти в його складі, що спеціалізуються на контролі якості надання медичних послуг, представлені Директоратом медичних послуг, Медичним департаментом, Управлінням ліцензування та контролю якості надання медичних послуг, Управлінням екстреної медичної допомоги та медицини катастроф.

Зроблено висновок, що на цей час суб'єкти публічної адміністрації в особі компетентних органів, що формують та реалізують державну політику у сфері медичного забезпечення, охорони здоров'я, все ж таки мають безпосереднє відношення до сфери медичних послуг, у зв'язку з чим такі послуги набувають ознак публічності (мається на увазі саме ознака, яка не має відношення до конфіденційності надання медичної послуги). І обов'язком держави у такому разі виступає саме спроможність її виступати гарантом забезпечення населення таким публічно-медичними послугами, що забезпечать повноцінну реалізацію кожною особою свого конституційного права на охорону здоров'я.

Ключові слова: послуга, публічні послуги, медичні послуги, охорона здоров'я, медицина, публічна адміністрація, захист прав людини, право на охорону здоров'я, публічність.

The article examines the state of providing the population with public health services as a guarantee of the realization of the constitutional right to health care.

It turns out that in order to fully ensure the opportunity for everyone to exercise this constitutional right, certain levers or tools are needed by the state in the face of its bodies. One such mechanism is the institution of service provision, in particular medical services, the formation of which to some extent depends on the subjects of public administration.

It is noted that today, the main lever of influence on the formation of medical services belongs to such a public body, the central executive body - the Ministry of Health of Ukraine. In addition, the departments within it that specialize in quality control of medical services are represented by the Directorate of Medical Services, the Medical Department, the Department of Licensing and Quality Control of Medical Services, the Department of Emergency Care and Disaster Medicine.

It is concluded that currently the subjects of public administration in the face of the competent authorities that form and implement state policy in the field of health care, health care – still have a direct relationship to the field of health services, in connection with than, such services acquire signs of publicity (meaning a sign that is not related to the confidentiality of medical services). And the duty of the state in this case is precisely its ability to act as a guarantor of providing the population with such public medical services that will ensure the full realization of each person's constitutional right to health care.

Key words: service, public services, medical services, health care, medicine, public administration, human rights, right to health care, publicity.

Постановка проблеми. В Конституції України задекларовано те, що Україна є соціальною державою, політика якої спрямована на створення необхідних умов для забезпечення гідного життя, а також вільного розвитку кожної людини. В Україні, як відомо, реалізують і гарантують права та свободи людини й громадянина відповідно до принципів та норм міжнародного права. І, відповідно, одним з таких невіддільних прав є право людини на охорону здоров'я та медичну допомогу.

Право на охорону здоров'я виступає одним із найважливіших соціальних прав людини, яке має своє закріплення не лише у нормативно-правових актах України, а й в актах

міжнародного рівня, а саме: документах з прав людини ООН, ВООЗ, МОП та резолюціях міжнародних форумів. Також право на охорону здоров'я має свою регламентацію у Загальній декларації прав людини, Конвенції про права людини, Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок та інших. Також варто зауважити, що воно належить до групи економічних, соціальних і культурних прав, що підпадають під права другого покоління.

Для того щоб повною мірою забезпечувати можливість кожної людини реалізувати це своє конституційне право, необхідні певні важелі або інструменти з боку держави в особі його органів. Одним із таких механізмів

є інститут надання послуг, зокрема медичних послуг, формування яких певною мірою залежить від суб'єктів публічної адміністрації.

Водночас важливим є розуміння і того, що медичні послуги мають специфічний характер, адже невіддільно пов'язані з конкретною особою – пацієнтом та не завжди можуть підпадати під ознаки публічності, у зв'язку з чим і постає актуальність цього дослідження.

Аналіз основних досліджень та публікацій. Окремі питання медичних послуг, публічних послуг у галузі медицини / охорони здоров'я, а також їхній вплив на реалізацію конституційних прав, пов'язаних з правом людини на охорону здоров'я, стали предметом розгляду таких науковців, як А.Д. Барзилович, М.М. Васюк, І.В. Венедиктова, В.О. Галай, І.В. Горіславська, А.М. Коваль, П.Є. Лівак, В.Ю. Стеценко, О.П. Світличний, О.В. Солдатенко, Н.Я. Юристовська та інші.

Метою статті є дослідження стану забезпечення населення публічно-медичними послугами як гарантії реалізації конституційного права на охорону здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Для реалізації права громадян на отримання якісних медичних послуг необхідно максимально впроваджувати поетапні кроки медичної реформи в Україні, яка вже набрала певних оборотів. Для цього необхідно враховувати і сучасні світові тенденції. Так, одним із головних завдань є реорганізація медичних закладів із бюджетних в комунальні некомерційні установи, які створюються на основі власних територіальних громад; являються унітарною установою; володіють майном, яке знаходиться у їх оперативному управлінні; має статус неприбуткової установи і організації. Другим завданням медичної реформи є розширення приватної медичної практики і системи приватних клінік з одночасним контролем їх діяльності [1, с. 160].

Медична реформа породила багато новітніх інструментів (зокрема, договір про медичне обслуговування за програмою медичних гарантій, декларація про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу, тощо), які вплинули на розвиток окремих інститутів галузі. Медична реформа призвела до ґрунтовного оновлення законодавства і правового статусу суб'єктів медичних правовідносин. Отже, це лише старт нових викликів, з якими зустрічатиметься галузь.

Основною метою цих змін є модернізація медичної інфраструктури, а також перехід на оптимальну модель надання медичних послуг у державі, створення єдиного медичного простору, де пацієнт може отримати якісну послугу в будь-якому місці країни [2, с. 1926].

Сьогодні Україна як незалежна демократична держава переживає нелегкі часи. Нестабільність економічного розвитку, що зумовлює складні соціально-політичні процеси, неоднорідність сприйняття нашої держави різними групами міжнародного співтовариства, проблеми глобалізації тощо негативно впливають на соціальне і фізичне здоров'я громадян. Як результат – погіршення стану здоров'я набуває загрозливих тенденцій, зокрема через поширення соціально небезпечних хвороб.

У такому разі перед державою постає обов'язок забезпечувати повноцінну реалізацію права кожної людини на охорону здоров'я загалом та забезпечувати її фізичне та психічне здоров'я зокрема.

Тут і постає необхідність в існуванні інституту послуг, зокрема комплексного інституту публічно-медичних послуг реалізації конституційного права людини на охорону здоров'я.

Зважаючи на складність дефініції досліджуваного поняття, все ж таки необхідно для початку провести певну паралель між поняттями медичних послуг та публічних послуг, а також знайти їхні спільні точки перетину для можливості їхнього існування в одній площині.

На думку професора І.В. Венедиктової, «публічна послуга – це суспільно значуща, чітко регламентована зако-

нодавством діяльність, для якої характерним є добровільний інтерес споживача послуги та індивідуальний характер її надання будь-якій особі, яка має на це право або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, на рівних підставах безоплатно або в межах цін, що визначені державою» [3].

Натомість М.М. Васюк розглядав публічні послуги у трьох ключових площинах:

- «діяльність державного апарату, що служить платникам податків;
- послуги, що характеризують лише ту галузь діяльності держави, в якій організовується життєзабезпечення населення (містобудування, транспортне сполучення, каналізація, водопостачання, освіта, охорона здоров'я тощо);
- послуги, що уособлюють позитивне державне управління. Отже, наслідки, на досягнення яких спрямований суб'єкт надання послуг, є для нього важливими» [4].

Таким чином, на основі двох зазначених позицій науковців можна визначити, що публічні послуги можуть надаватися досить широкому колу осіб, в тому числі мають певний індивідуальний характер, а з іншого боку, вони є уособленням позитивного державного управління, що вже певним чином говорить про певний зв'язок із медичними послугами, що мають також двояке трактування.

Щодо медичних послуг, то їхнього трактування в науковій літературі більш ніж достатньо, попри те, що це порівняно нова галузь для наукової спільноти.

Проте варто все ж таки зосередитися на визначенні медичної послуги, що тлумачиться на рівні законодавчого акта, а саме Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я», де «послуга з медичного обслуговування населення (медична послуга) – послуга, що надається пацієнту закладом охорони здоров'я або фізичною особою – підприємцем, яка зареєстрована та одержала в установленому законом порядку ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та оплачується її замовником. Замовником послуги з медичного обслуговування населення можуть бути держава, відповідні органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи, у тому числі пацієнт» [5].

У такому визначенні акцентується увага на суб'єктах надання та отримання медичної послуги. Відтак можна зробити висновок, що однією з характерних ознак медичної послуги є специфічний суб'єкт її надання, а також замовник послуги.

Як суб'єкти надання медичних послуг можуть виступати виключно спеціальні суб'єкти. Такі суб'єкти у Законі України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» називаються надавачами медичних послуг, якими є заклади охорони здоров'я усіх форм власності та фізичні особи – підприємці, які одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та уклали договір про медичне обслуговування населення з головними розпорядниками бюджетних коштів [6].

Водночас багато дослідників вказують, що таке законодавче визначення медичної послуги не відображає його реальної сутності. Так, І. Сисоєнко, Р. Семенуха, Т. Кремінь, К. Яриніч, О. Кириченко та І. Цанько. пропонують внести до Основ законодавства України про охорону здоров'я таке визначення поняття: «медична послуга – послідовно визначені дії або комплекс дій медичних працівників, направлені на профілактику, діагностику, лікування захворювання та реабілітацію, які мають самостійне закінчене значення і визначену вартість (ціну)» [7].

Якщо порівнювати законодавче та доктринальне визначення, то можна сказати, що останнє є значно обмеженим у своєму трактуванні, адже передбачають лише кінцевий результат, не визначаючи при цьому факту того, що медична послуга перед безпосереднім отриманням (споживанням) клієнтом повинна набути вигляду та форми, що буде відповідати законодавству, що, по суті, виключає необхідність сторони органу публічної адміністрації.

Тому все ж таки варто виходити із законодавчого визначення поняття медичної послуги.

А.Д. Барзилович влучно зауважував, що, розглядаючи ринок медичних послуг як певну систему взаємодії соціально-політичних інститутів, варто розуміти, що суб'єкти, які здійснюють діяльність, пов'язану з наданням медичних послуг і на яку спрямовано регуляторний вплив держави, функціонують у трьох взаємопов'язаних площинах, а саме:

- у системі відносин інституту державної медицини, приватної підприємницької діяльності з надання медичних послуг;

- суспільно-громадського інституту, що уособлює населення як споживача медичних послуг, який висуває вимоги та потреби для підтримки свого здоров'я;

- окремого регуляторного інституту – системи норм та правил регулювання діяльності суб'єктів ринку, функції якого нині виконують підрозділи Міністерства охорони здоров'я України, а також функціонування посередницького інституту страхової медицини.

Загальна національна система охорони здоров'я є також інститутом, але більш масштабним, в якому перетинаються взаємозв'язки між усіма зазначеними інститутами [8].

Таким чином, на основі вказаної вище позиції науковця (фахівця у галузі медицини) не варто розглядати медичну послугу як окрему категорію, на яку не здійснюється вплив з боку органів публічної влади, що вже говорить про досить тісний взаємозв'язок між медичною та публічною послугою.

На цей час основний важіль впливу на формування медичних послуг належить центральному органу виконавчої влади – Міністерству охорони здоров'я України. Крім того, департаменти в його складі, що спеціалізуються на контролі якості надання медичних послуг, представлені Директоратом медичних послуг, Медичним департаментом, Управлінням ліцензування та контролю якості надання медичних послуг, Управлінням екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Ці підрозділи забезпечують розроблення інструментів ефективного функціонування національної системи медичного обслуговування, програм державних замовлень, здійснюють діяльність із планування й прогнозування, стандартизації, сертифікації з метою забезпечення роботи медичних лікарень, клінік та інших установ, що надають медичне обслуговування, необхідними ресурсами та контролю процесу надання ними медичних послуг [9].

Сьогодні існує модель публічного управління ринку медичних послуг, за якою розподіл повноважень у питан-

нях медичної діяльності здійснюється наступним чином. Держава, в особі Міністерства охорони здоров'я України, департаментів охорони здоров'я, обласних, міських та райдержадміністрацій здійснює: стратегічне планування, дозвільні функції, наглядові функції, управління загальнокорпоративною діяльністю, регулювання професійної діяльності лікарів (медичних сестер), регулювання трудової діяльності лікарів (медичних сестер). Недержавний регулятор (національна лікарська організація, професійні медичні асоціації, профспілки) не має таких повноважень [10].

До напрямів, які будуть сприяти реалізації прав пацієнтів в отриманні якісних медичних послуг в Україні, необхідно віднести здійснення громадського контролю за належним виконанням медичними працівниками своїх функціональних обов'язків; імплементацію міжнародно-правових норм у національне законодавство України. Крім того, важливим є здійснення моніторингу дотримання прав пацієнтів та міжнародних зобов'язань України; напрацювання документальної бази з фіксації випадків завдання медичної шкоди та порушення прав пацієнтів; створення судових прецедентів та використання методів прямої демократії. Заслугує і на окрему увагу пропозиція деяких науковців щодо створення при Міністерстві охорони здоров'я України та регіональних департаментах охорони здоров'я спеціальних рад, до складу яких мають бути залучені висококваліфіковані професіонали – як науковці, так і практики сфери охорони здоров'я, фахівці з юриспруденції, а також соціологи, психологи, представники духовенства та медичної і пацієнтської громадськості для забезпечення незалежності, неупередженості та об'єктивності їх діяльності [11, с. 60].

Висновки. Таким чином, можна сказати, що на цей час суб'єкти публічної адміністрації в особі компетентних органів, що формують та реалізують державну політику у сфері медичного забезпечення, охорони здоров'я, все ж таки мають безпосереднє відношення до сфери медичних послуг, у зв'язку з чим такі послуги набувають ознак публічності (мається на увазі саме ознака, яка не має відношення до конфіденційності надання медичної послуги). І обов'язком держави у такому разі виступає саме спроможність її виступати гарантом забезпечення населення такими публічно-медичними послугами, що забезпечать повноцінну реалізацію кожною особою свого конституційного права на охорону здоров'я.

Хоча в Україні загалом і налагоджена система забезпечення населення публічно-медичними послугами, проте в умовах пандемії Covid-19 необхідна особливо пильна увага з боку органів публічної адміністрації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Sarana S.V., Fast O.O., Sydorenko V.V., Oliinyk O.O., Lytvyn N.A. Specific features of taxation in Ukraine for operations on the supply of health care services. *Georgian medical news*. No 11 (296) 2019. P. 160–165. https://cdn.website-editor.net/480918712df344a4a77508d4cd7815ab/files/uploaded/V296_N11_November_2019.pdf.
2. Olena Artemenko, Lubov Krupnova, Ludmyla Kurylo, Svitlana Kovalova, Liliia Kniazka. The Role and Significance of Tools of Decentralization of the Healthcare System in Ukraine and the Republic of Poland. *Medical and Legal Analysis SRP*. 2020; 11(11): 1925-1929 URL: <https://translate.google.com/website?sl=en&tl=en&prev=search&u=http://dx.doi.org/10.31838/srp.2020.11.270> (дата звернення 12.03.2021 р.)
3. Венедіктова І.В. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 841. С. 88–91.
4. Васюк М.М. Публічні послуги: юридичні ознаки та класифікація. *Науково-практичний журнал «Право. Людина. Довкілля»*, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 117–123, чер. 2019. ISSN 2663–1369. URL: <http://dx.doi.org/10.31548/law2019.03.015> (дата звернення 12.03.2021 р.)
5. Основи законодавства про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення 12.03.2021 р.)
6. Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів: закон України від 19.10.2017 р. № 6327. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>.
7. Юристовська Н.Я. Теоретичні аспекти державного забезпечення рівних можливостей доступу до медичних послуг та доступності медичного обслуговування сільського населення. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 2. С. 138–147. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2017_2_18 (дата звернення 12.03.2021 р.)
8. Барзилович А.Д. Механізми державного регулювання надання медичних послуг в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. No 1 (24). С. 86–90. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/1/17.pdf> (дата звернення 12.03.2021 р.)
9. Офіційний сайт міністерства охорони здоров'я України. URL: <https://moz.gov.ua/grupi-ekspertiv> (дата звернення 12.03.2021 р.)
10. Барзилович А.Д. Залучення ключових громадських організацій до публічного управління ринку медичних послуг. *Наукові перспективи*. No 2(8). 2021 СЕРІЯ «Державне управління». URL: [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-2\(8\)-9-23](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-2(8)-9-23). (дата звернення 12.03.2021 р.)
11. Литвин Н.А., Князька Л.А. Актуальні питання реалізації прав пацієнтів, яким надається медична допомога. *Малий і середній бізнес* (Право, державо, економіка). Економіко-правовий науково-практичний журнал. 2017. № 3–4(70–71). С. 55–60.