

## РОЛЬ ЮРИДИЧНОЇ СЛУЖБИ РЕГІОНАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ТА ОРГАНІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УМОВАХ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ

Ігор СТЕПАНОВ,

аспірант

Національного університету державної податкової служби України

### SUMMARY

In the article the basic tasks and functions of the legal service of health care in terms of reforming the healthcare industry are considered. Also, the author makes an attempt to prove particular importance of legal service in health care facilities in terms of insufficient funding and poor legal education of physicians. It is concluded that there is strong necessity to improve the administrative and legal regulation of legal service in health care facilities.

**Key words:** legal service, legal work, application of law, reforming of healthcare industry.

### АНОТАЦІЯ

У статті досліджено основні завдання і функції юридичної служби регіональних закладів та органів охорони здоров'я в умовах реформування медичної галузі. Крім того, автор робить спробу обґрунтувати особливе значення юридичної служби в закладах та органах охорони здоров'я, якого вона набуває в умовах неефективного фінансування та низької правової освіченості лікарів. Зроблено висновок щодо необхідності вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності юридичних служб у закладах та органах охорони здоров'я.

**Ключові слова:** юридична служба, правова робота, правозастосування, заклад охорони здоров'я, реформування медичної галузі.

**Постановка проблеми.** Загальновізвано, що відносини у сфері охорони здоров'я регулюються не тільки фінансово-економічними, морально-етичними, але й правовими нормами, порушення яких тягне за собою відповідальність, передбачену вітчизняним законодавством. Наразі охопити правовими нормами усю гамму взаємовідносин у системі пацієнт-лікар-суспільство-держава досить складно. Але, враховуючи низький рівень доступності і якості надання медичної допомоги населенню, є необхідність її реформування та вдосконалення не тільки аспектів матеріально-технічного забезпечення, а й вироблення нових підходів при застосуванні існуючого законодавства щодо діяльності української медицини та впровадження нових нормативно-правових актів з метою захисту і забезпечення прав людини на охорону здоров'я.

Вітчизняні науковці до проблем медичної галузі відносять не тільки недостатнє фінансування галузі, неефективне його використання і неналежний рівень професійної підготовки та підвищення кваліфікації медичного персоналу, але й недосконале законодавство у сфері охорони здоров'я.

Однак проведення реформування у сфері охорони здоров'я України не дає очікуваних результатів, що спричинено, на думку автора, недостатнім рівнем фінансування галузі, неналежним рівнем правового супроводу медичних реформ, а також відсутністю дієвої системи правозастосування.

Важливу роль складової процесу проведення реформ медичної галузі України мають відігравати юридичні служби закладів та органів охорони здоров'я як основні провідники правової роботи. Саме вони є проміжною ланкою, що має забезпечувати належну реалізацію положень правових норм.

Аналіз фахових публікацій щодо ролі юридичної служби і здійсненої нею правової роботи в закладах та органах охорони здоров'я доводить, що такі питання не вивчалися вітчизняними науковцями. У той же час проблеми адміністративно-правового регулювання сфери охорони здоров'я розглядалися в наукових працях таких вчених, як М.М. Білинська, Ю.В. Вороненко, З.С. Гладун, П.Є. Лівак, В.Ф. Москаленко, Я.Ф. Радих, Л.О. Самілик, В.Ю. Стеценко, С.Г. Стеценко, та інших.

Окремі аспекти діяльності юридичних служб розглядалися в працях С.М. Айзіна, В.С. Анохіна, А.М. Балбеко, О.М. Бандурки, О.М. Бухаловського, М.М. Гладких, А.М. Долгополова, Д.В. Єремєєва, І.М. Зайцева, І.Л. Зубової, Є.М. Казимірова, В.К. Мамутова, А.М. Мартем'янової, Л.К. Меренкової, В.М. Парашенко, Г.В. Пронської, Слободжана О.В., В.І. Чуднова, Л.М. Шора, К.С. Юдельсона та інших.

Зазначені проблеми потребують глибокого наукового дослідження аспектів правового забезпечення регулювання діяльності державних і комунальних закладів та органів охорони здоров'я в умовах проведення реформ галузі, можливого впровадження обов'язкового медичного страхування та дії законів ринкових відносин.

**Метою цієї статті** є дослідження основних завдань і функцій юридичної служби регіональних закладів та органів охорони здоров'я в умовах реформування медичної галузі. Обґрунтування особливого значення юридичної служби в закладах та органах охорони здоров'я, якого вона набуває в умовах неефективного фінансування та низької правової освіченості лікарів. Визначення шляхів вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності юридичних служб у закладах та органах охорони здоров'я.

Задля досягнення мети було проведено аналіз чинного законодавства України, країн пострадянського простору та наукових статей вчених.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування медичної галузі в подальшому може піти двома шляхами, які не виключають одне одного:

- 1) шлях поетапного вдосконалення окремих сфер охорони здоров'я;
- 2) впровадження у сферу охорони здоров'я України інституту обов'язкового медичного страхування. Тобто реформування української медицини буде відбуватися шляхом внесення змін до чинного законодавства, розробки і впровадження відповідних нормативних актів, враховуючи вимоги євроінтеграційного процесу.

Ст. ст. 426, 427 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами ратифікованої

Верховною Радою України 16 вересня 2014 року, передбачають розвиток співробітництва в галузі охорони здоров'я, що охоплює такі аспекти вітчизняної медицини:

– зміцнення системи охорони здоров'я України та її потенціалу, зокрема шляхом впровадження реформ, подальшого розвитку первинної медико-санітарної допомоги та підготовку і навчання кадрового потенціалу не тільки медичних працівників, але й юристів у сфері медицини згідно нових вимог розвитку суспільства;

– впровадження інформатизації, інноваційних знань і нових сучасних технологій в усі сфери медичної галузі, у тому числі керуючись підходом «охорона здоров'я у всіх політиках держави»;

– розробка та запровадження Медичного кодексу України для врегулювання більшості аспектів діяльності системи охорони здоров'я в контексті впровадження інституту обов'язкового медичного страхування на теренах держави з метою вирішення існуючих проблем забезпечення прав пацієнтів та прав медичних працівників.

Проте ефективність впроваджуваних реформ залежатиме не тільки від якості прийнятих правових норм, але й від належного рівня правозастосування, адекватної оцінки правової освіченості осіб, які реалізовуватимуть прийняті норми права, враховуючи вимоги часу і потреби суспільства.

Все це охоплюється правовою роботою, значення якої на сьогодні в закладах та органах охорони здоров'я, особливо регіонального та місцевого рівнів, знівельовано.

Юридичне супроводження діяльності 1001 медичного закладу системи охорони здоров'я Київської області здійснюють 40 юрисконсультів, тобто на 26 закладів припадає 1 юрист, чого вкрай недостатньо для належної організації правової роботи.

До того ж, викликає стурбованість досить низький рівень оплати праці цих юрисконсультів та умови організації їх праці при виконанні ними невласливих функцій.

Подібна ситуація є результатом «правового нігілізму» у відношенні керівників і працівників медичних закладів до правової роботи, неправильного розуміння її сутності в процесі надання медичної допомоги/послуг населенню.

Хоча серед науковців немає єдиної позиції щодо визначення понять «правова робота», «юридична служба» та їх взаємозв'язку, законодавство України, на відміну від законодавства інших країн пострадянського простору, містить визначення поняття правової роботи.

Порядок проведення органами юстиції перевірок стану правової роботи та систематизації законодавства, затверджений наказом Міністерства юстиції України від 18 січня 2012 року № 91/5, зареєстрований Міністерством юстиції України 19 січня 2012 року за №75/20388 (далі – Відомчий акт), визначає правову роботу як діяльність юридичної служби або юрисконсульта відповідної категорії, що виконує функції юридичної служби, щодо забезпечення правильного застосування, неухильного дотримання та запобігання невиконанню вимог чинного законодавства підприємством, установою, організацією, його керівниками та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків.

Це є вдалими формулюванням, позаяк визначає співвідношення юридичної служби і правової роботи, її основне завдання, роль, місце та сферу застосування.

До основних завдань, які мають виконувати юридичні служби медичних установ у співпраці з відповідними органами публічної влади, іншими структурними підрозділами незалежно від форм власності належить укріплення дого-

вірної та фінансової дисципліни, організація та здійснення претензійно-позовної роботи, перевірка розпорядчих актів (наказів, розпоряджень тощо) на відповідність чинному законодавству. Тому головним завданням юридичної служби є забезпечення правильного застосування законодавства, завдяки чому забезпечується законність діяльності підприємства, установи, організації незалежно від форми власності та організаційно-правової структури.

У діяльності закладів охорони здоров'я це означає забезпечення дотримання вимог санітарних норм і правил, актів трудового законодавства та законодавства з питань охорони здоров'я, охорони праці, пожежної безпеки, цивільного захисту населення, забезпечення захисту персональних даних, забезпечення доступу до публічної інформації.

За умовами реформування медичної галузі юридична служба має стати своєрідним центром правозастосовної діяльності та дотримання законності.

Проте правова робота в закладах охорони здоров'я характеризується низьким рівнем реалізації норм діючого законодавства. За інформацією Генеральної прокуратури України [1] за результатами перевірок додержання законів у сфері охорони здоров'я у 2011 році працівниками прокуратури було порушено 161 кримінальну справу, з яких 129 (80%) скеровано до суду, внесено 3,8 тис. документів реагування, відшкодовано 1,1 млн. грн., до відповідальності притягнуто 5,8 тис. посадових осіб, у тому числі 2,5 тис. органів влади та державного контролю.

На сьогодні органи прокуратури фіксують порушення прав громадян на безоплатне медичне обслуговування в державних і комунальних закладах охорони здоров'я, неналежне здійснення управління комунальним майном та нецільове використання бюджетних коштів, одержання лікарями неправомірної вигоди тощо [2].

Причиною такої ситуації є низький рівень (3,5% ВВП) фінансування медичної галузі та його неефективне використання, а також низький рівень правової освіченості як лікарів, так і пацієнтів.

Кількість скарг і претензій до медичних працівників у Росії та економічно-розвинених країнах світу має сталу тенденцію до збільшення. Зокрема, у США кожен сьомий лікар притягується до кримінальної або цивільної відповідальності, а в Каліфорнії – кожен четвертий [3]. В Україні при наданні медичної допомоги населенню статистика різних форм правопорушень у системі відносин пацієнт-лікар відсутня.

Аналіз української судової практики може стати предметом окремого дослідження. Проте в рамках цієї статті слід наголосити, що задля повного виконання вимог чинного законодавства в контексті доступності безоплатної та якісної медичної допомоги/послуг населенню в умовах сьогоднішніх реалій при дії законів ринкових відносин кожна медична установа в процесі провадження медичної практики і врегулювання більшості аспектів своєї діяльності потребує висококваліфікованих кадрів юристів для правового супроводу.

Саме фахівець з відповідною юридичною освітою та досвідом може об'єктивно оцінити всі ризики будь-якого управлінського рішення або професійного вчинку, що в подальшому забезпечить міцний правовий захист інтересів медичної установи, а також упередження виникнення непотрібних конфліктів у системі відносин пацієнт-лікар.

Головний лікар або керівник органу управління сферою охорони здоров'я вправі самостійно визначати пріоритетні напрямки розвитку діяльності медичного закладу. У біль-

шості випадків основна увага приділяється бухгалтерській службі, що певним чином є доцільним, враховуючи давні традиції синдрому радянської адміністративної системи.

Варто відзначити, що з поширенням сучасних інформаційних технологій рівень правової освіченості громадян зростатиме і, як результат, більш активно будуть застосовуватися правові засоби захисту своїх інтересів у разі неналежащего надання медичної допомоги.

Тому заклади та органи охорони здоров'я вже сьогодні зобов'язані вибудовувати правовідносини, адекватні вимогам часу, шляхом організації ефективної юридичної служби, покликаної забезпечувати не тільки юридичний захист інтересів медичної спільноти, але й законність діяльності в системі відносин «пацієнт-лікар-страхова медична організація-держава-суспільство».

Проте вирішення існуючих і майбутніх проблем правових відносин медичної галузі і суспільства ускладнено тим, що штатними розкладами закладів охорони здоров'я в переважній більшості передбачається 0,5 посади юрисконсульта або ж взагалі відсутня така посада. Зрозуміло, що знайти кваліфікованого юриста за таких умов і з мізерною оплатою праці майже неможливо.

Тому кадрове забезпечення юридичних служб закладів охорони здоров'я потребує детального аналізу, що дозволить вибудувати можливу ефективну модель правового забезпечення. Зокрема, доречно розглянути можливість створення за рахунок наявних посад юристів закладів охорони здоров'я певної області потужної регіональної юридичної служби на базі органу охорони здоров'я, що дозволило б створити умови з одного боку для якісного правового супроводу, а з іншого – посилило б контроль з боку органу охорони здоров'я.

Проте в умовах, коли закладам охорони здоров'я надаються гарантії незалежності шляхом переведення їх у комунальну власність, керівник такого закладу фактично залишається наодинці зі своїми проблемами.

Значно погіршує таку ситуацію та обставина, що державою не визначено вимог до організації правової роботи в комунальних закладах та підприємствах.

У цьому зв'язку варто зазначити, що на сьогодні в Україні діє Загальне положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040, яке регулює питання діяльності юридичної служби міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади та їх територіальних органів, місцевих держадміністрацій, а також державного підприємства, установи та організації.

Для всіх інших юридичних осіб, зокрема комунальних закладів, підприємств, такі вимоги відсутні.

Тому керівники як державних, так і комунальних закладів охорони здоров'я, враховуючи значну роль юридичної служби та здійснюваної нею правової роботи, повинні бути зацікавленими в застосуванні за аналогією вимог вищезазначеного положення.

При цьому, враховуючи вказану неврегульованість, Міністерству юстиції України як органу, що здійснює методичне керівництво правовою роботою, слід ініціювати відповідні зміни до чинного законодавства. За основу доречно взяти модель Республіки Білорусь, де вимоги до діяльності юридичних служб викладені в Типовому (для органів виконавчої влади) та Примірному (для державних підприємств, установ, організацій) положеннях про юридичні служби, а керівникам недержавних організацій рекомендовано керу-

ватися Примірним положенням про юридичну службу державної організації.

У той же час, як недолік, що потребує усунення, слід відмітити те, що такі важливі для адміністративно-правового регулювання поняття, як «правова робота» і «юридична служба» мають відображення у Відомчому акті Міністерства юстиції України, що має загальнообов'язковий характер, але застосовується тільки органами юстиції під час проведення перевірок стану правової роботи на державних підприємствах, в установах, організаціях, що значно зву-жує сферу його використання.

**Висновки.** В умовах складного процесу впровадження в Україні реформ охорони здоров'я, надмірної децентралізації управління, фрагментації фінансових і матеріально-технічних ресурсів медичної галузі, значного дефіциту кадрового забезпечення лікарів і медичних сестер із низьким рівнем їх правової освіти, юридична служба закладів та органів охорони здоров'я має стати своєрідним центром правозастосовної діяльності та дотримання законності.

Існуючі вимоги суспільства, держави і медичної спільноти до надання доступної і якісної медичної допомоги/послуг населенню потребують радикальних і системних змін у підготовці не тільки фахівців медичних спеціальностей, але й інших спеціалістів, які забезпечують діяльність закладів охорони здоров'я, – економістів, страхувальників, спеціалістів у сфері інформаційних та інноваційних технологій, а також юристів. Тому найбільш пріоритетними аспектами професійної підготовки юристів для сфери охорони здоров'я, на погляд автора, має бути реформа кадрової політики із впровадженням сучасних теоретико-методологічних і організаційно-кадрових аспектів для вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності юридичних служб у закладах та органах охорони здоров'я.

З метою вирішення вищезазначених проблем пропонується:

1) провести детальний аналіз кадрового забезпечення юридичних служб закладів та органів охорони здоров'я, розглянути можливість створення регіональних юридичних служб на базі органів охорони здоров'я, які б забезпечували правовий супровід закладів охорони здоров'я;

2) внести зміни до діючої постанови Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1040, відповідно до яких, по-перше, рекомендувати керівникам недержавних організацій керуватися Загальним положенням про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, по-друге, закріпити визначення поняття «правова робота», яке міститься в Порядку проведення органами юстиції перевірок стану правової роботи та систематизації законодавства, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 18 січня 2012 року № 91/5, зареєстрованому Міністерством юстиції України 19 січня 2012 року за № 75/20388.

#### Список використаної літератури

1. Інформація про стан законності у державі за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?\\_m=publications&t=rec&id=117905](http://www.gp.gov.ua/ua/vlada.html?_m=publications&t=rec&id=117905).
2. Прокуратурою Рівненщини виявлено численні порушення у сфері охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rtb.rv.ua/company/tele/news/2014/09/26/prokuraturoyu-rivnenshini-viyavleno-chislenni-poruk>.
3. Пищита А. Проблемы правового регулирования медицинской деятельности в современной России / А. Пищита // Медичне право. – 2008. – №1. – С. 44–51.

4. Новое хозяйственное право. Избранные труды / Г.Л. Знаменский. – К. : Юринком Интер, 2012. – 488 с.

5. Запорожан В.М. Сучасні процеси перебудови системи охорони здоров'я України потребують наукового обґрунтування / В.М. Запорожан, В.І. Журавель // Охорона здоров'я України. – 2002. – № 3–4. – С. 32–37.

6. Аналітична довідка про стан охорони здоров'я Київської області за 6 місяців 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kyiv-obl.gov.ua/\\_1412687580](http://www.kyiv-obl.gov.ua/_1412687580).

7. Білоус В.Т., Лівак П.С., Степанов І.О. Організаційно-правові засади діяльності юридичної служби в закладах та органах охорони здоров'я // Науковий вісник Національного

університету державної податкової служби України (економіка, право). – 2013. – № 4(63). – С. 4–10.

8. Єремєєв Д.В. Організаційно-правові засади діяльності підрозділів юридичної служби органів внутрішніх справ України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2006. – 231 с.

9. Слобожан О.В. Формування та організація діяльності юридичних служб органів місцевого самоврядування України : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / Укр. акад. держ. упр. при президентіві України. – К., 2012.

10. Головань І.В. Правова робота у механізмі захисту прав суб'єктів підприємництва: дисертація канд. юрид. наук : 12.00.04 / НАН України; Інститут економіко-правових досліджень. – Донецьк, 2003.

