

Руденко О. В.,

*аспірант кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін
Інституту права та суспільних відносин
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ МЕДИЧНОЇ ПРАКТИКИ В УКРАЇНІ

ASPECTS OF PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES IN THE FIELD OF LICENSING OF MEDICAL PRACTICE IN UKRAINE

Стаття присвячена змісту та характерним особливостям надання адміністративних послуг у сфері ліцензування медичної практики. Автором акцентується увага на проблемних питаннях, що виникають під час ліцензування такого виду господарської діяльності, та способах їх вирішення. У статті аналізується вітчизняне законодавство, проекти законів і тенденції зміни процедури ліцензування цього виду діяльності.

Ключові слова: адміністративна послуга, ліцензія, ліцензування, адміністративні послуги у сфері ліцензування, медична практика, державне регулювання.

Статья посвящена содержанию и характерным особенностям предоставления административных услуг в сфере лицензирования медицинской практики. Автором акцентируется внимание на проблемных вопросах, возникающих при лицензировании такого вида хозяйственной деятельности, и способах их решения. В статье анализируется отечественное законодательство, проекты законов и тенденции изменения процедуры лицензирования данного вида деятельности.

Ключевые слова: административная услуга, лицензия, лицензирование, административные услуги в сфере лицензирования, медицинская практика, государственное регулирование.

The article is devoted to the content and characteristic features of providing administrative services in the field of licensing of medical practice. The author focuses on problematic issues that arise in such type of economic activity and ways of their solution. The author analyzes national legislation, draft laws and trends in the licensing process for this type of activity.

Key words: administrative service, license, licensing, administrative services in the field of licensing, medical practice, state regulation.

Питання ліцензування медичної практики має особливе значення для суспільства, кожного громадянина та держави загалом, оскільки нерозривно пов'язане з дотриманням прав і свобод людини й громадянина у сфері охорони здоров'я та забезпечення права на кваліфіковану медичну допомогу. Тому наявність державного контролю в процедурі видачі ліцензій на медичну практику свідчить про забезпечення державних гарантій щодо охорони здоров'я населення. Так само в умовах приведення вітчизняного законодавства до європейських стандартів дослідження проблем ліцензування медичної практики є актуальним як для науки адміністративного права, так і для практики у сфері надання адміністративних послуг.

Теоретичні проблеми, пов'язані з наданням адміністративних послуг у сфері ліцензування медичної практики досліджувалися такими вченими, як В.Ю. Стеценко, І.Я. Синюта, З.В. Загинець, Т.В. Титовська, С.К. Громова-Стасюк, В.І. Клиничук та інші. Водночас варто зазначити, що це питання не досить досліджене в науці адміністративного права та безліч положень, які містяться в чинних нормативно-правових актах, потребують детальнішого наукового дослідження.

Мета статті – дослідити особливості, проблемні питання, що виникають під час надання адміністративних послуг у сфері ліцензування медичної практики, способи їх вирішення, а також значення цього процесу для сфери охорони здоров'я населення.

Система охорони здоров'я посідає одне з центральних місць у суспільстві та державі загалом. Це викликано тим, що здоров'я людини має безпосередній вплив на економічну, соціальну й інші сфери життя, що загалом визначає загальний рівень розвитку держави та суспільства. Саме тому функція охорони здоров'я посідає чільне місце серед інших напрямів держави.

Сьогодні досить значна кількість органів державної влади бере участь в управлінні відносинами в досліджуваній сфері. Це проявляється у формуванні державної політики, наявності контрольних функцій у певних органів і наявності системи контролю діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги у сфері охорони здоров'я. Саме виявом останнього елементу є інститут ліцензування, який виконує функцію захисту життя та здоров'я кожного громадянина від можливих негативних наслідків.

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» медична практика є одним із видів господарської діяльності у сфері надання адміністративних послуг, яка підлягає ліцензуванню [1]. Ліцензування медичної практики також регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» [2]. Необхідно детальніше зупинитися на практичних проблемах та аспектах реалізації положень вищезазначених нормативно-правових актів.

Насамперед варто зазначити, що термін «медична практика» на законодавчому рівні не визначений, що є наслідком неоднозначного тлумачення цього поняття на практиці. Проблема ускладнюється також тим, що в законодавстві України, науковій літературі використовуються інші поняття: «медична допомога», «медичне обслуговування», «медична послуга» тощо. Тож установити зміст поняття «медична практика» досить складно. Проте в законодавстві є тлумачення поняття «господарська діяльність з медичної практики»: вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами-підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії [2].

Зауважимо, що обов'язковими складниками терміна «господарська діяльність з медичної практики» є такі поняття, як надання медичної допомоги та медичного обслуговування. Власне, вони, будучи частинами загального поняття, визначають його зміст. Хоча, зважаючи на дискусійність питання про зміст понять «медична допомога» та «медичне обслуговування», таке рішення законодавця навряд чи можна вважати оптимальним [3, с. 53].

Окрім того, як вказує Я.І. Синюта, у визначенні поняття «медична практика» має місце «контентуальна подібність двох понять «медична практика» і «медичне обслуговування», і видається незрозумілим, яку ж відмінність прагнув законодавець закласти в обидва терміни і яке ж між ними співвідношення» [4, с. 97]. Отже, саме ці поняття (медична допомога та медичне обслуговування) є основними і визначають зміст цілого поняття – «медична практика». Окрім того, на нашу думку, поняття «медична практика» повинно передбачати також діяльність фармацевтів (фармацевтичну практику).

Т.М. Донченко зазначає, що, починаючи з 2010 р., завдяки дерегуляції підприємницької діяльності процес отримання ліцензії для суб'єктів господарювання дуже спрощено, зокрема уведено декларативний принцип подання заяв на отримання ліцензії на медичну практику [5]. У цьому контексті варто також зазначити про суттєві зміни в законодавстві 2013 р., які були спрямовані на підвищення персональної відповідальності суб'єктів господарювання у сфері медичної практики. Наприклад, було введено опосередковану вимогу про особисте заповнення керівником медичного закладу або фізичною особою відомостей про санматеріально-технічну базу, нормативно-правове забезпечення та кваліфікацію персоналу під час подання заяви на отримання ліцензії.

Однозначно таке рішення контрольного органу мало на меті встановити відповідальність між даними, що подаються, та реальним станом речей через особисте надання відомостей суб'єктом. Однак такі нововведення на практиці спричинили низку проблем із заповненням документів, оскільки суб'єкти господарювання, як правило, використовували послуги посередників для таких дій, а це, у свою чергу, зумовлювало відмову у виданні ліцен-

зії і, відповідно, гальмувало процес надання послуг суб'єктами господарювання.

Суттєві зміни в ліцензуванні медичної практики торкнулися також фізичних осіб-підприємців. Зокрема, нові ліцензійні умови надають можливість відкривати медичну практику таким особам без медичної освіти, при цьому вони повинні наймати на роботу осіб саме з такою освітою. Також вилучена норма щодо обов'язкової наявності в приватного підприємця вищої кваліфікаційної категорії за відповідною спеціальністю, котра надає йому право створювати робочі місця та наймати лікарів за спеціальністю, заявленою в ліцензії, а молодших спеціалістів із медичною освітою – залежно від профілю (спеціальності) і за умови, що їхній кваліфікаційний рівень відповідає єдиним кадровим вимогам, затвердженим МОЗ.

Також у контексті цього варто зазначити про важливі зміни, що стосуються проведення хірургічних дій та умов видання ліцензії на їх здійснення. Зокрема, встановлено, що хірургічне втручання може здійснюватися лише в закладах охорони здоров'я. Тож відповідальність за проведення зазначених лікарських дій несе ліцензована особа, у приміщенні якої провадяться хірургічні дії.

Додатком 3 постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» передбачено надання суб'єктам господарювання до МОЗ явно надмірних відомостей про стан його матеріально-технічної бази. Проте сьогодні відсутні формальні критерії, які б давали змогу чітко визначити, чи наявні в заявника організаційні та матеріально-технічні ресурси достатніми для надання кваліфікованої медичної допомоги. Наявні сьогодні «Табелі оснащення виробами медичного призначення лікувальних та діагностичних кабінетів амбулаторно-поліклінічних закладів, стаціонарних відділень лікарень», затвержені наказом МОЗ, не виконують функції стандартизації вимог до матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я [6]. Матеріально-технічна база жодного державного чи комунального закладу не відповідає «Табелям оснащення». Це призводить до зловживання чиновників, які на власний розсуд визначатимуть відповідність організаційних і матеріально-технічних ресурсів заявника необхідному для отримання ліцензії на медичну практику рівню.

Створені МОЗ Ліцензійні умови в частині вимог щодо кадрового забезпечення заявника демонструють відірваність управлінської теорії від реальної практичної діяльності закладів охорони здоров'я. Наприклад, для отримання ліцензії заклад, що тільки планує провадити медичну практику, повинен мати штатних працівників. На практиці це означає, що або підприємець у галузі охорони здоров'я змушений виплачувати заробітну плату працівникам, які ще не працюють, але оформлені на роботу відповідно до норм трудового права України, або працівники змушені добровільно на період оформлення ліцензії відмовитись від отримання заробітної плати, перебуваючи в штаті медичного закладу, який ще не

функціонує. Це свідчить про нерозуміння державними посадовцями МОЗ соціальних інтересів, а отже – про непрофесійний підхід до нормотворення у сфері ліцензування медичної практики.

Так само аналіз кадрових вимог до заявника свідчить про наявність командно-адміністративних підходів до формування кадрової політики в галузі охорони здоров'я, оскільки в процесі ліцензування МОЗ фактично намагається контролювати кадрове забезпечення конкретного закладу і кваліфікацію кожного медичного працівника. На нашу думку, цю функцію потрібно делегувати місцевим управлінням охорони здоров'я, які фактично і практично контролюють кваліфікаційний рівень кожного медичного працівника шляхом атестації.

Найбільш істотною вадою, що притаманна ідеології ліцензування медичної практики, яка відтворена МОЗ в чинних Ліцензійних умовах, на нашу думку, є також надмірна централізація функцій із ліцензування. МОЗ є фактично єдиним дозволяльним органом, уповноваженим надавати ліцензії на медичну практику, а також здійснювати контроль за додержанням заявником ліцензійних умов. Завдяки наявному механізму ліцензування медичної практики місцеві органи влади позбавлені будь-якої можливості реально контролювати якість медичної допомоги в приватних закладах, оскільки лише МОЗ надає відповідну ліцензію, не маючи уявлення про стан справ у конкретному лікувально-профілактичному закладі, особливо приватному.

Досліджуючи питання ліцензування медичної практики, треба звернути увагу на запропоновані зміни в цій частині. Наприклад, відповідно до проекту закону України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я» для провадження господарської діяльності у сфері охорони здоров'я ліцензіату потрібно буде мати не лише відповідну ліцензію, а додаток до неї, у якому буде зазначено вид медичної допомоги та перелік лікарських (провізорських) спеціальностей і спеціальностей молодших спеціалістів із медичною (фармацевтичною) освітою, за якими надається медична допомога ліцензіатом [7].

Прийняття цього акта дасть можливість надати споживачам максимально можливий обсяг відомостей про суб'єкта господарювання, який провадить діяльність із медичної практики. На нашу думку, такі зміни матимуть позитивний ефект, оскільки дадуть змогу державним уповноваженим органам не лише повністю проконтролювати процес надання ліцензій суб'єктам господарювання, але й передусім забезпечити доступ пацієнтів до важливої для них інформації, що є важливим моментом у питанні якості та безпечності надання послуг, пов'язаних із провадженням медичної практики.

Також у контексті дослідження питання варто зупинитися ще на деяких практичних питаннях. Наприклад, досить суперечливим, на нашу думку, є питання отримання ліцензії державним або комунальним закладом охорони здоров'я. Очевидно, що стан більшості таких закладів є незадовільним і ціл-

ком можливо може не відповідати вимогам, установленим для отримання ліцензії. У зв'язку з цим видання ліцензії таким закладам не лише не виконує своєї функції – захисту пацієнтів від некваліфікованих послуг, але й суперечить законодавству. Водночас не видання ліцензії зазначеним закладам призведе до скорочення кількості комунальних і державних медичних закладів, що не відповідає ст. 49 Конституції України, відповідно до якої чинна мережа державних і комунальних закладів охорони здоров'я не може бути скорочена [8]. Тобто виконання вимоги, установленної ст. 17 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», порушує норми Конституції. Ба більше: якщо з метою дотримання конституційних вимог органи ліцензування таки нададуть дозвіл на здійснення медичної практики відповідній державній чи комунальній установі, то матиме місце порушення прав приватних закладів охорони здоров'я, які не мають такого привілею, як «конституційний захист».

Ще одним проблемним питанням є безпосереднє отримання ліцензії. Наприклад, Законом України від 26 листопада 2015 р. «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» скасовується оформлення ліцензії як документа в паперовій формі та передбачається засвідчення факту видачі ліцензії шляхом внесення запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань і відображення відповідної інформації у виписці з цього Реєстру, яка видається суб'єкту господарювання безоплатно [9]. Проте оскільки протягом 2017 року в ЄДР не реалізовано механізм наповнення та відображення інформації про ліцензіатів, то ліцензією негласно прийнято вважати публікацію на сайті МОЗ рішення про видачу ліцензії певному ліцензіату, що призводить до проблем на практиці.

Отже, можна зробити висновок про наявність достатньої кількості практичних проблем, що виникають у процесі видання ліцензії на здійснення медичної практики. Процедура ліцензування медичної практики є ефективним механізмом контролю за якістю медичних послуг, що надаються споживачам. Проте владні органи не мають зловживати своїми правами та перешкоджати здійсненню діяльності підприємцями, оскільки це може мати негативні наслідки для ринку послуг в Україні. Наявна система державного контролю у формі ліцензування медичної практики має суттєві недоліки нормативно-правової бази, яка нині не повністю узгоджена з нормативними актами вищої юридичної сили.

Також було виявлено, що в процесі ліцензування порушуються встановлені державою принципи забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання та заборона використання ліцензування для обмеження конкуренції у провадженні підприємницької діяльності. Приватні і державні заклади охорони здоров'я не мають рівних можливостей щодо отримання ліцензії. Також ознакою ліцензійних умов є надмірна регламентація

і бюрократизація та надмірна централізація функцій із ліцензування і концентрація всіх контрольних повноважень у МОЗ як прояв командно-адміністративної системи управління.

Для усунення цих недоліків, на нашу думку, необхідно скоротити перелік відомостей, що

надаються заявником до МОЗ, спростити порядок отримання ліцензії для приватних осіб (кабінетів), делегувати повноваження з ліцензування медичної практики місцевим органам охорони здоров'я і долучити до цього процесу громадські організації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності». *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.
2. Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики». *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-п>.
3. Загинеї З.А., Шмаль Л.М. Медична практика як дозволений вид діяльності в антикорупційному законодавстві України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 51–67.
4. Синюта І.Я. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики: окремі штрихи до нормативного «портрета». *Сучасні медичні технології*. 2013. № 2. С. 97–100.
5. Устинов А.В. Шляхи забезпечення якості медичної допомоги: ліцензування, акредитація, стандартизація, спільна відповідальність. *Український медичний часопис*. URL: <http://www.umj.com.ua/article/59176/shlyaxi-zabezpechennyayakosti-medichnoi-dopomogilicenzuvannya-akreditaciya-standartizaciyaspilna-vidpovidalnist>.
6. Про затвердження табелів оснащення виробами медичного призначення структурних підрозділів закладів охорони здоров'я: затвердж. наказом МОЗ від 5 червня 1998 р. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0203V7523D>.
7. Проект закону України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я» 447-VIII від 19 травня 2015 р. URL: <http://www.apteka.ua/article/327959>.
8. Конституція України. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
9. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 26 листопада 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.