

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І
ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО.
СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 342.9:369.06

DOI: 10.33098/2078-6670.10.22.118-124

СПІВВІДНОШЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ІНТЕРЕСУ У СФЕРІ
НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ ЗА ПРОГРАМОЮ МЕДИЧНИХ ГАРАНТІЙ

Маковій Віктор Петрович,

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових
дисциплін, Одеського державного університету внутрішніх справ,

вул. Успенська, 1, Одеса, 65014, Україна

e-mail: makoviyo9@i.ua

ORCID: 0000-0002-6847-2309

Мета. Метою роботи є визначити прояв публічного та приватного інтересу у сфері надання медичних послуг за програмою медичних гарантій, окреслити правовий механізм їх урівноваження, а також виокремити місце у ньому договірних конструкцій. **Методика.** Методика включає комплексне дослідження наявного науково-теоретичного матеріалу та судової практики, як наслідок формулювання відповідних висновків та рекомендацій. Під час дослідження були використані такі **методи** наукового пізнання: термінологічний, компаративний, логіко-семантичний, структурно-функціональний, системно-структурний, логіко-нормативний, діалектичний. **Результати.** Виокремлено публічний та приватний інтерес у змісті системі медичних послуг за програмою медичних гарантій. У механізмі правового регулювання таких суспільних відносин виділено адміністративно-правовий договір про медичне обслуговування населення та цивільно-правовий договір з надання медичних послуг. Розмежовано ці договори за правовою природою, лінгвістичними та правовими ознаками. Здійснено класифікацію обох різновидів договорів з проектуванням цивільно-правових підходів на адміністративно-правові відносини. **Наукова новизна.** Комплексно досліджено механізм правового регулювання правовідносин з надання медичних послуг з позиції гармонійного поєднання договірних конструкцій приватного та публічного права. **Практична значимість.** Результати даного дослідження можуть бути використаними у правотворчій та правозастосовній діяльності з приводу реалізації та удосконалення правового механізму надання медичних послуг, а також при організації післядипломної освіти медичних працівників у розрізі визначення правової природи медичних послуг у площині відповідної медичної реформи.

Ключові слова: адміністративний, цивільний, договір про медичне обслуговування населення, договір з надання медичних послуг, програма медичних гарантій.

Victor Makovii,

*Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines,
Odessa State University of Internal Affairs, Uspenska Street, 1, Odessa, 65014, Ukraine,
e-mail: makoviy09@i.ua*

RELATIONSHIP BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE INTEREST IN THE FIELD OF PROVIDING MEDICAL SERVICES UNDER THE MEDICAL GUARANTEE PROGRAM

Purpose. The purpose of the work is to determine the manifestation of public and private interest in the provision of medical services under the program of medical guarantees, to outline the legal mechanism for their balancing, as well as to find a place in it contractual structures. **Methodology.** The methodology includes a comprehensive study of available scientific and theoretical material and case law, as a consequence of the formulation of relevant conclusions and recommendations. The following **methods** of scientific cognition were used during the research: terminological, comparative, logical-semantic, structural-functional, system-structural, logical-normative, dialectical. **Results:** The public and private interest in the content of the system of medical services under the program of medical guarantees is singled out. The mechanism of legal regulation of such public relations includes an administrative-legal agreement on medical care and a civil-law agreement on the provision of medical services. These agreements are distinguished by legal nature, linguistic and legal features. The classification of both types of contracts with the design of civil law approaches to administrative and legal relations. **Originality.** The mechanism of legal regulation of legal relations for the provision of medical services from the standpoint of a harmonious combination of contractual structures of private and public law is comprehensively studied. **Practical significance.** The results of this study can be used in lawmaking and law enforcement activities on the implementation and improvement of the legal mechanism for providing medical services, as well as in the organization of postgraduate education of health workers in terms of determining the legal nature of medical services in the field of health care reform.

Key words: administrative, civil, agreement on medical care, agreement on the provision of medical services, the program of medical guarantees.

Постановка проблеми. Розглядаючи право на охорону здоров'я як одне з основоположних природних прав людини як фізіологічної істоти, необхідно звернути увагу на форму та зміст реалізації цього права. У зв'язку з цим доречно згадати положення Загальної декларації прав людини, ч. 1 ст. 25 якої прямо вказує на одне з основних завдань, що стоять перед кожною державою-підписантом, а саме: створення гідних умов проживання людини, необхідних для підтримання її здоров'я і забезпечення додатковими соціальними благами у випадку виникнення фізіологічних чи вікових порушень такого (хвороба, інвалідність, старість тощо). Відповідним чином на рівні національної правової системи в Конституції України (ст. 49) та Цивільному кодексі України (ст. 283) безпосередньо було деталізовано право особи на охорону здоров'я, яке забезпечується системною діяльністю державних та інших організацій, передбаченою Конституцією України та законом. Вочевидь сутність останнього поняття має множинне значення, під яким слід розуміти систему законодавства в сфері охорони здоров'я людини, як найвищої цінності сучасної держави та суспільства. У даній сфері простежується прояв як приватного так і публічного інтересу через створення правового

механізму, який урівноважує їх, що особливо актуально з огляду на низку заходів організаційно-правового характеру, покликаних забезпечити доступ кожної людини до медичних послуг, які надаються відповідними суб'єктами господарювання. Оскільки наведений механізм правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення права людини на охорону здоров'я має ознаки комплексності, то виникає питання щодо правових конструкцій, які задіяні в ньому як з боку приватного (цивільного), так і з боку публічного (адміністративного) права.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання правового регулювання сфери надання медичних послуг було предметом дослідження низки вчених-представників цивільного та адміністративного права, як-то С.Б. Булеца, І.В. Венедіктова, Н.О. Давидова, Р.О. Стефанчук, С.Г. Стеценко, М.М. Малєйна, Є.О. Харитонов. Окремо розглядалося питання договірної природи надання медичних послуг О.І. Смотровим, С.В. Антоном. Разом з тим В.І. Теремецький та С.В. Книш звернули на комплексний характер правового регулювання зазначених відносин у контексті здійснюваних правових перетворень у цій сфері.

Постановка завдання. Надати характеристику договірним конструкціям у правовому механізмі, що забезпечує рівновагу публічного та приватного інтересу у сфері реалізації права на охорону здоров'я, відмежувати договір з надання медичних послуг від договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій, здійснити юридичну характеристику кожного з зазначених договорів.

Виклад основного матеріалу дослідження. З огляду на положення одного з фундаментальних нормативно-правових актів у цій сфері Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (ст. 3) під здоров'ям людини необхідно розуміти її стан повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хвороб і фізичних вад. У той же час, охорону здоров'я як правову категорію слід тлумачити як систему вчинених державою, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами з даної сфери суспільного буття заходів, що спрямовані на створення дієвого механізму доступу будь-кого до спектру медичних послуг, медичного обладнання та відповідних лікарських засобів з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя. У викладеному простежується прояв публічного інтересу, як прагнення до створення системи безпечних умов існування для членів суспільства, та приватного інтересу, що полягає у прагненні до реалізації відповідного права конкретно визначеної фізичної особи.

З метою забезпечення охорони здоров'я людини у країнах сучасності напрацьовані три основні моделі страхової медицини: бюджетно- страхова, державна та приватна [1, с. 1189]. Одним із засобів до реалізації права на охорону здоров'я у площині будь-якої моделі є договір незалежно від його правової природи за галузевою приналежністю.

Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» наша держава заклала підвалини до побудови власної моделі охорони здоров'я, що визначила ортогональні вектори для унормування всієї системи медичних послуг і суміжних з нею сфер господарювання. У розрізі наведеного безумовно вагомим є питання співвідношення й вирізнення предмету правового регулювання між приватним і публічним правом, а відповідно й між цивільним та адміністративним. Зокрема, слушним буде визначитись з приводу таких категорій як цивільно-правовий договір та адміністративний договір у відповідному співставленні природи договору з надання

медичних послуг та договору про медичне обслуговування населення, відображених у чинному цивільному та адміністративному законодавстві України.

На принципово новому рівні медичною реформою пропонується супроводити життя людини комплексом медичних послуг, які надаються за рахунок державних гарантій, у тому числі з використанням такого специфічного правового явища як договір про медичне обслуговування населення. Останній прямо чи опосередковано межує за правовою та лінгвістичною природою з договором з надання медичних послуг. Обидва різновиди договорів по своїй суті є соціально-правовим інструментом до реалізації права на охорону здоров'я людини, однак вони мають суттєві відмінності.

По-перше, у лінгвістичному розумінні термін «обслуговування» полягає у виконанні роботи, функції, пов'язаної з задоволенням чийх-небудь потреб [2, с. 819], в той час як в якості «послуги» сприймається дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому [2, с. 1080]. Тобто у суто лінгвістичному значенні «обслуговування» сприймається як більш абстрактне поняття у контексті діяльності щодо невизначеного кола осіб, а термін «послуга» являє собою конкретизовану дію чи декілька дій стосовно визначеної особи чи декількох осіб.

По-друге, у правовому вимірі згідно положень Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та Закону України «Про державні гарантії медичного обслуговування населення» договором про медичне обслуговування населення є договір між Національною службою здоров'я України, як головним розпорядником бюджетних коштів на забезпечення системи охорони здоров'я, та закладами з охорони здоров'я і фізичними особами – підприємцями, які зареєстровані та одержали в установленому законом порядку ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики. Даний договір є за своєю природою адміністративним, оскільки характерною його рисою є участь на одній із сторін суб'єкта, який уповноважений на його укладення та реалізацію в межах власних повноважень, визначених адміністративним законодавством. Дійсно, в якості головного розпорядника бюджетних коштів на потреби провадження господарської діяльності в сфері охорони здоров'я виступає Національна служба здоров'я України (надалі - НСЗУ), яка є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення. Оскільки система державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення передбачає сукупність заходів та засобів, за допомогою яких має забезпечуватись медичне обслуговування населення за рахунок державного бюджету в межах визначеного переліку та обсягу медичних послуг і лікарських засобів, то саме договір про медичне обслуговування населення має розглядатись як один з таких засобів, що використовує НСЗУ для реалізації власного адміністративно-правового статусу в якості замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій згідно п. 3 Положення про Національну службу здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1101. Для даного договору притаманним поряд зі специфічним адміністративно-правовим статусом однієї із сторін (НСЗУ) є публічний інтерес, на задоволення якого він укладається, віднесення предмета договору до кола обов'язків, що реалізує НСЗУ стосовно замовлення відповідних медичних послуг та лікарських засобів, імперативна процедура укладення договору, визначена відповідним адміністративним законодавством, особливо для НСЗУ, а також визначений законодавством перелік умов, що входять до змісту такого договору, як-то норми ст. 8 Закону України «Про державні гарантії медичного обслуговування

населення», як наслідок, не сприйняття сутності принципу свободи договору, як такого. Даний договір за своєю природою є договором на користь третіх осіб.

Договір з надання медичних послуг регламентований положеннями Цивільного кодексу України в загальних рисах в числі договорів з надання послуг (глава 63). Закон України «Про захист прав споживачів» окремо визначає сутність послуги як родового поняття для даного об'єкта споживчих відносин, під якою сприймається діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб (ст. 1). Оскільки цивільне законодавство засноване на ідеях диспозитивності, свободи договору, то щодо останнього договору відсутня додаткова регламентація, яка створює передумови до волюнтаризму його сторін на користь власним інтересам з дотриманням вимог щодо меж здійснення цивільних прав та виконання цивільних обов'язків з огляду на норми ст.ст. 12-14 Цивільного кодексу України. При цьому договір з надання медичних послуг за своєю природою є оплатним договором, який реалізується за рахунок замовника (пацієнта) або ж держави, що створює передумови до сприйняття його як безоплатного, з приводу чого наявна позиція Конституційного Суду України [3]. Водночас необхідно погодитись з існуючою точкою зору, згідно якої у межах реалізації програми державних гарантій медичного обслуговування населення формою договору приєднання з надання медичних послуг є так звана декларація про вибір лікаря [4, с. 50].

Оскільки сутність категорії «договір» розкривається у приватному, читай цивільному праві, доречним є окреслення характеристики договору про медичне обслуговування населення у розрізі підходів до даного явища саме з позиції приватноправових засад, де раціональним буде виокремлення його ознак у площині диференціації цивільно-правових договорів. По-перше, такий договір за метою є договором з надання послуг публічного характеру, а саме з охорони здоров'я в числі інших подібних послуг із забезпечення життєдіяльності населення [5, с.32]. По-друге, цей договір з урахуванням значення для задоволення відповідних потреб та з огляду на викладене є публічним. По-третє, залежно від суб'єкта, що набуває права за договором, договір про медичне обслуговування населення, як було вказано вище, є договором на користь третьої особи, пацієнта. По-четверте, цей договір за моментом укладення є консенсуальним, оскільки згідно вважається укладеним з моменту досягнення домовленості з істотних умов й оформлення у письмовій (електронній) формі. По-п'яте, він вчиняється у простій письмовій формі, яка згідно чинного законодавства ототожнюється з електронною, а тому припускає використання електронного підпису (п. 11 Порядку укладення, зміни та припинення договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій (надалі – Порядок)). По-шосте, у цьому договорі простежуються ознаки договору з умовою, оскільки набрання ним чинності безпосередньо пов'язується з встановленням в кошторисі відповідного бюджетного призначення для НСЗУ (п. 23 Порядку). По-сьоме, залежно від характеру розподілу прав та обов'язків між сторонами договору, що є предметом розгляду, необхідно віднести до взаємних або синалагматичних договорів, оскільки права та обов'язки розподіляються між його сторонами. Щодо решти критеріїв, то за ступенем юридичної завершеності він є остаточним, за змістом діяльності – майновим, за формою легітимації – легітарним, за порядком укладення – договором приєднання. Безумовно, наведені критерії класифікації не є вичерпними. Вочевидь, заслуговує на увагу диференціація договору про медичне обслуговування населення у контексті підходу до поділу за відповідними критеріями

господарсько-правових договорів з надання послуг, в числі яких: джерело закріплення, характер діяльності, характер правосуб'єктності послугонадавача, порядок формування покладених в основу договору зв'язків, вид господарської діяльності, тощо [6, с. 327].

Висновки. Таким чином, у змісті такої соціально-правової категорії як охорона здоров'я необхідно виділити прояв публічного інтересу як прагнення до створення системи безпечних умов існування для членів суспільства, та приватного інтересу, що полягає у прагненні до реалізації відповідного права конкретно визначеної фізичної особи. Кожен із наведених інтересів віднаходить задоволення посередництвом системи важелів та противаг, що безпосередньо відтворені у механізмі правового регулювання, вагоме місце у якому належить договірним конструкціям. Найбільш значимими після започаткування реформування системи охорони здоров'я в Україні через введення програми медичних гарантій стали адміністративно-правовий договір про медичне обслуговування населення та цивільно-правовий договір з надання медичних послуг. Співставлення наведених договірних конструкцій надало можливість виокремити їх лінгвістичні та правові відмінності, а також спільність договірної природи, що має корінням такі цивільно-правові чинники як диспозитивність, рівність сторін, свобода договору, тощо. Здійснено класифікацію обох різновидів договорів з проектуванням цивільно-правових підходів на адміністративно-правові відносини.

Наведені міркування виокремлюють комплексний підхід у характеристиці договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій, який з огляду на адміністративно-правову природу правового режиму його реалізації віднаходить власне коріння у сутності цивільно-правового договору з надання послуг, й можуть слугувати підвалиною для подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Петрушка О.В. Особливості функціонування моделей медичного страхування в економічно розвинутих країнах. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 1189-1192.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29.05.2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 23. Ст. 1132.
4. Теремецький В.І., Книш С.В. Розмежування адміністративних і цивільних правовідносин у сфері охорони здоров'я в Україні. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35). Том 2. С. 47-53.
5. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сборник / под общ. ред. Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелевой. М.: Волтерс Клувер, 2007. 256 с.
6. Голіна О.В. Питання класифікації договорів з надання послуг у господарській сфері. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2013. № 2-1 (Ч. 1). Том 26 (65). С. 324-331.

References

1. Petrushka, O.V. (2017). Osoblyvosti funktsionuvannia modelei medychnoho strakhuvannia v ekonomichno rozvynutykh krainakh [Peculiarities of functioning of medical

insurance models in economically developed countries]. *Ekonomika i suspilstvo*, 13, 1189-1192. (in Ukrainian).

2. Busel, V.T. (2005). *Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (z dod. i dopov.)* [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language (with additions and appendices)]. Kyiv; Irpin: VTF "Perun". (in Ukrainian).

3. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 53 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhennia chastyny tretoi statti 49 Konstytutsii Ukrainy «u derzhavnykh i komunalnykh zakladakh okhorony zdorovia medychna dopomoha nadaietsia bezoplatno» (sprava pro bezoplatnu medychnu dopomohu) (2002, May, 29). [Judgment of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of 53 people's deputies of Ukraine on the official interpretation of the third part of Article 49 of the Constitution of Ukraine "in state and municipal health care facilities medical care is provided free of charge" (case on free medical care)]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2002. 23, 1132. (in Ukrainian).

4. Teremetskyi, V.I., Knysh S.V. (2019) *Rozmezhuvannia administratyvnykh i tsyvilnykh pravovidnosyn u sferi okhorony zdorovia v Ukraini* [Separation of administrative and civil legal relations in the field of health care in Ukraine]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, 2(35), (Vol. 2), 47-53. (in Ukrainian). <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.7>.

5. Gricenko, E. V., Sheveleva, N. A. (2007) *Publichnye uslugi: pravovoe regulirovanie (rossijskij i zarubezhnyj opyt): sbornik* [Public services: legal regulation (russian and foreign experience): collection]. Moskva: Volters Kluver. (in Russian).

6. Golina, O.V. (2013) *Pytannia klasyfikatsii dohovoriv z nadannia posluh u hospodarskii sferi* [Issues of classification of contracts for the provision of services in the business sphere]. *Uchenye zapiski Tavricheskogo nacional'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo. Serija «Juridicheskie nauki»*, 2-1, (Ch.1), (Vol 26 (65)), 324-331. (in Ukrainian).

*Стаття: надійшла до редакції 19.12.2020
прийнята до друку 24.12.2020*

*The article: is received 19.12.2020
is accepted 24.12.2020*

