

**Хибні уявлення та необґрунтовані перестороги щодо ризиків, пов'язаних з автономізацією державних і комунальних закладів охорони здоров'я в Україні шляхом зміни їх господарсько-правового статусу**

<b>Хибні уявлення, страхи та ризики, пов'язані з автономізацією ЗОЗ</b>	<b>Реальність та додаткові заходи, що можуть сприяти нівелюванню ризиків</b>
<b>Забезпечення автономізації державних та комунальних медичних закладів, які нині здійснюють свою діяльність у формі бюджетних установ, шляхом зміни їх господарсько-правового статусу з реорганізацією у казенні та комунальні некомерційні підприємства, неможливе без прийняття відповідного спеціального закону Верховною Радою України</b>	<p>У реальності, чинне законодавство України дозволяє відповідним органам державної влади та органам місцевого самоврядування, які від імені, відповідно, держави Україна та місцевих громад здійснюють право власності стосовно державних та комунальних закладів охорони здоров'я із статусом бюджетних установ, приймати рішення щодо зміни організаційно-правової форми, господарсько-правового статусу таких закладів.</p> <p><b>По-перше</b>, саме визначення поняття «заклад охорони здоров'я», наведене у статті 3 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» тлумачить заклад охорони здоров'я як юридичну особу будь-якої форми власності та організаційно-правової форми або її відокремлений підрозділ, основним завданням яких є забезпечення медичного обслуговування населення на основі відповідної ліцензії та професійної діяльності медичних (фармацевтичних) працівників. Отже, це поняття охоплює й таку організаційно-правову форму здійснення діяльності як підприємство.</p> <p><b>По-друге, стосовно державних підприємств.</b></p> <p>Відповідно до статті 24 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», яка регулює повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з державними господарськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, може утворювати, реорганізовувати та ліквідувати відповідно до закону державні господарські об'єднання, підприємства, установи та організації, зокрема для здійснення окремих функцій з управління об'єктами державної власності. Кабінет Міністрів України затверджує положення та статuti державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, розмір асигнувань на їх утримання і граничну чисельність працівників, призначає на посаду та звільняє з посади їх керівників і заступників керівників, застосовує до них заходи дисциплінарної відповідальності; визначає методологію затвердження фінансових планів державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій і обчислення обсягу доходів бюджету від управління державними корпоративними правами; відповідно до законодавства координує та контролює діяльність зазначених державних господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій.</p> <p>Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» (пункт 12 частини другої статті 8) передбачає, що міністр як керівник міністерства «утворює, ліквідує, реорганізовує підприємства, установи, організації, що належать до сфери управління цього міністерства, затверджує їхні положення (статuti), здійснює у межах своїх повноважень інші функції з управління об'єктами державної власності».</p>

Однак, коли йдеться про такий вид державного підприємства як **казенне підприємство**, то слід мати на увазі, що відповідно до статті 76 Господарського кодексу України воно створюється за рішенням Кабінету Міністрів України (тобто, шляхом видання постанови Кабінету Міністрів України). У рішенні про створення казенного підприємства визначаються обсяг і характер основної діяльності підприємства, а також орган, до сфери управління якого входить підприємство, що створюється (як правило, таким органом є те чи інше міністерство чи інший центральний орган виконавчої влади).

Реорганізація і ліквідація казенного підприємства проводяться відповідно до вимог цього Кодексу за рішенням органу, до компетенції якого належить створення даного підприємства (тобто, до компетенції Кабінету Міністрів України). У той же час, орган, до сфери управління якого входить казенне підприємство, затверджує статут підприємства, призначає його керівника, дає дозвіл на здійснення казенним підприємством господарської діяльності, визначає види продукції (робіт, послуг), на виробництво та реалізацію якої поширюється зазначений дозвіл.

#### **По-третє, стосовно комунальних підприємств.**

Відповідно до пункту 30 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» прийняття рішень про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади є виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад. А відповідно до частини першої статті 78 Господарського кодексу України, комунальне унітарне підприємство утворюється компетентним органом місцевого самоврядування в розпорядчому порядку на базі відокремленої частини комунальної власності і входить до сфери його управління.

Усі ці положення чинного законодавства повною мірою можуть бути застосовані й до суб'єктів, що працюють у сфері охорони здоров'я, тобто до закладів охорони здоров'я / медичних закладів.

Отже, чинне законодавство України нині жодним чином не обмежує можливостей Кабінету Міністрів України та Міністерства охорони здоров'я України щодо прийняття відповідних рішень, спрямованих на забезпечення реорганізації закладів охорони здоров'я, що перебувають у державній власності і мають правовий статус бюджетної установи, у тому числі у підприємства будь-якого виду, у тому числі й у казенні. Те ж стосується й повноважень органів місцевого самоврядування стосовно прийняття рішень щодо реорганізації закладів охорони здоров'я комунальної форми власності, які нині мають статус бюджетних установ, у будь-який вид комунальних підприємств, у тому числі й у комунальні некомерційні підприємства. Для прийняття таких рішень наявна уся необхідна законодавча база, і справа лише за наявністю достатнього знання та розуміння більш широких можливостей і більш

	<p>високої ефективності такої організаційно-правової форми здійснення діяльності як підприємство у порівнянні з бюджетною установою, та у наявності в осіб, відповідальних за прийняття рішень, відповідної політичної волі.</p>
<p><b>Зміна господарсько-правового статусу державних і комунальних медичних закладів, реорганізація їх у відповідно казенні та комунальні некомерційні підприємства призведе до їх тотальної приватизації через умисне доведення до банкрутства</b></p>	<p>Таке уявлення та твердження, до якого вдаються деякі політики у пошуку дешевої популярності серед виборців, насправді немає під собою жодного підґрунтя.</p> <p>Розглядаючи цю проблему, перш за все треба мати на увазі те, що, відповідно до статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.</p> <p>При цьому частина третя статті 49 Конституції України містить положення про те, що наявна в Україні мережа державних та комунальних закладів охорони здоров'я не може бути скорочена. Цілком очевидно, що дане конституційне положення охоплює у тому числі й неможливість скорочення мережі зазначених закладів шляхом їх приватизації (тобто, шляхом переведення їх з розряду суб'єктів публічної власності та публічного права до розряду суб'єктів приватної власності та приватного права). Отже, по суті, зазначене конституційне положення можна розглядати як пряму заборону приватизації державних і комунальних закладів охорони здоров'я.</p> <p>Саме це конституційне положення є однією з причин, через яку державні та комунальні заклади охорони здоров'я в Україні передбачається реорганізувати відповідно у казенні та комунальні некомерційні підприємства (правовий статус останніх є подібним до правового статусу казенних підприємств).</p> <p>Адже відповідно до частини першої статті 76 Господарського кодексу України казенні підприємства створюються, зокрема, у тих галузях народного господарства, в яких:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• переважаючим (понад п'ятдесят відсотків) є виробництво суспільно необхідної продукції (робіт, послуг), яке за своїми умовами і характером потреб, що ним задовольняються, як правило, не може бути рентабельним;</li> <li>• приватизацію майнових комплексів державних підприємств заборонено законом.</li> </ul> <p>Обидві ці умови цілком вписуються в реалії публічного сектору медичного обслуговування України та відповідають згаданому вище положенню статті 49 Конституції України, яке, по суті, може тлумачитися як заборона приватизації державних і комунальних закладів охорони здоров'я.</p> <p>На додаток до цього, слід взяти до уваги те, що відповідно до одного з положень частини третьої статті 209 Господарського кодексу України казенне підприємство є суб'єктом, який не може бути визнаний банкрутом. А відповідно до частини третьої статті 214 Господарського кодексу процедури щодо неплатоспроможних боржників, передбачені цим Кодексом, не застосовуються до казенних підприємств. Також слід зазначити, що згідно з частиною</p>

	<p>п'ятою статті 2 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», положення цього Закону не застосовуються до юридичних осіб - казенних підприємств.</p> <p>Крім того, відповідно до частини четвертої статті 214 Господарського кодексу, у випадках, передбачених законом, не застосовуються процедури банкрутства щодо комунальних підприємств. Зокрема, процедури банкрутства не застосовуються до комунальних підприємств (і не лише некомерційних, а й комерційних!), якщо стосовно них виключно на пленарному засіданні відповідної місцевої ради прийнято рішення щодо цього (виключна компетенція сільських, селищних та міських рад щодо затвердження переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації встановлена пунктом 30 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Так само, для захисту від приватизації того чи іншого життєво важливого для громади комунального закладу охорони здоров'я, незалежно від його статусу (наприклад, міська лікарня чи міський центр первинної медичної допомоги тощо) відповідна місцева рада своїм рішенням може внести його до переліку об'єктів комунальної власності відповідної територіальної громади, що не підлягають приватизації.</p>
<p><b>Державні та комунальні заклади охорони здоров'я, реорганізовані у казенні та комунальні некомерційні підприємства, втраять право на доступ до бюджетних коштів і змушені будуть самі повністю заробляти на себе, на своє існування та утримання</b></p>	<p>Насправді і казенні, і комунальні некомерційні підприємства (у тому числі й заклади охорони здоров'я) мають абсолютно рівні з бюджетними установами права на доступ до бюджетних коштів. Бюджетний кодекс України передбачає такого суб'єкта бюджетних правовідносин як «одержувач бюджетних коштів». Під одержувачем бюджетних коштів пункт 38 статті 2 даного Кодексу розуміє будь-якого суб'єкта господарювання, громадську чи іншу організацію, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету.</p>
<p><b>Державні та комунальні медичні заклади, реорганізовані у казенні та комунальні некомерційні підприємства, надаватимуть медичні послуги населенню виключно на платній основі. Завдяки цій реорганізації медицину в Україні буде повністю комерціалізовано, що призведе до подальшого зубожіння населення, яке змушене буде повністю оплачувати медичну допомогу з власної кишені</b></p>	<p>Це абсолютно хибне уявлення. Держава буде й надалі зобов'язана фінансувати державний гарантований пакет безоплатної медичної допомоги, який має надаватися громадянам, незалежно від того, суб'єкти з яким господарсько-правовим статусом його надаватимуть.</p> <p>В даний час практично усі державні та комунальні медичні заклади мають статус бюджетних установ. Очікується, що задля підвищення рівня господарської, фінансової та управлінської автономії та задля формування стимулів працювати більш якісно та більш ефективно, поступово більшість з них отримають статус підприємств і тим самим, відповідно до Бюджетного кодексу України, стануть одержувачами бюджетних коштів. Держава купуватиме у таких реорганізованих закладах медичні послуги в межах гарантованого пакету безоплатних (для пацієнтів, але не для держави!) послуг для задоволення потреб населення у медичній допомозі. Партнерами держави у цих закупівлях зможуть стати не лише державні та комунальні, а й приватні медичні заклади та приватно практикуючі лікарі, які здійснюють свою діяльність як фізичні особи-підприємці, які виявлять бажання співпрацювати з державою, надаючи громадянам безоплатно медичні послуги належної якості в межах гарантованого пакету з отриманням відшкодування своїх витрат за рахунок державного бюджету. При цьому дані закупівлі будуть здійснюватися на договірній основі між державою як платником та різними постачальниками медичних послуг (для того, щоб держава могла ефективно та якісно виконувати цю функцію, буде створено відповідний спеціальний державний</p>

	<p>орган, який буде виступати як оператор, адміністратор коштів державного бюджету, призначених для оплати гарантованого пакету безоплатної медичної допомоги). Для оплати державного гарантованого пакету медичної допомоги будуть застосовуватися єдина методологія, єдині для усієї країни підходи та уніфіковані тарифи відшкодування вартості медичних послуг.</p> <p>Отже, статус постачальника бюджетних коштів для пацієнтів не матиме жодного значення. Але як платники податків, які утримують систему охорони здоров'я, вони повинні розуміти, що постачальники медичних послуг із статусом підприємства матимуть набагато більше, ніж бюджетні установи, стимулів для того, аби надавати медичну допомогу більш якісно та більш ефективно з економічної точки зору.</p>
<p><b>Реорганізація державних і комунальних медичних закладів у казенні та комунальні некомерційні підприємства призведе до погіршення умов, зменшення розмірів оплати праці медичних працівників та іншого персоналу цих закладів</b></p>	<p>Це припущення ґрунтується на тому, що будь-яке підприємство має можливість встановлювати будь-які форми оплати праці працівників, що допускаються законодавством. Однак, при цьому слід пам'ятати, що оплата праці працівників не може бути меншою від розміру офіційно встановленого в Україні мінімальної заробітної плати. Крім того, з метою більш ефективного запобігання погіршенню умов оплати праці працівників ЗОЗ, що реорганізуються у казенні та комунальні некомерційні підприємства, у статуті таких підприємств при їх розробці та затвердженні доцільно включати пункт, згідно з яким розміри оплати праці працівників таких реорганізованих ЗОЗ не можуть бути нижчими від розмірів посадових окладів з відповідними надбавками, встановлених Кабінетом Міністрів України для закладів охорони здоров'я – бюджетних установ.</p>