

Смирнов Дмитрий Владимирович

Магистрант НАЧОУ ВПО СГА

Направление: Юриспруденция

Магистерская программа: Гражданское право, семейное право,
международное частное право

К вопросу о правовом статусе учреждений здравоохранения

Аннотация. В статье рассмотрены особенности и проблемы функционирования различных видов учреждений применительно к сфере здравоохранения, на основе изучения нормативно-правовых документов, делается вывод о приоритетности организационно-правовой формы автономного учреждения для медицинских организаций.

Ключевые слова: медицинская организация, учреждения здравоохранения, государственные (муниципальные) учреждения, казенные учреждения, бюджетные учреждения, автономные учреждения, право оперативного управления.

Особенностью российского здравоохранения в настоящее время является наличие и функционирование в ней медицинских организаций различной, в том числе государственной и частной форм собственности. В рамках реализации программы государственных гарантий обеспечения граждан бесплатной медицинской помощью в большинстве регионов Российской Федерации форма государственного (муниципального) учреждения здравоохранения является практически исключительной.

Государственные или муниципальные учреждения здравоохранения фактически выполняют общественный заказ: учредитель в лице государства или муниципалитета обеспечивает учреждение необходимыми средствами, которые направляются на достижение строго определенных некоммерческих целей. Учреждение выполняет возложенные на него функции по оказанию

медицинской помощи населению, которая в соответствии п. 1 ст. 41 Конституции РФ является для граждан бесплатной [1].

Особенностью учреждения является характер его прав на используемое имущество. Среди некоммерческих организаций только организационно-правовая форма учреждения предусматривает не право собственности, а право оперативного управления на используемое имущество (ст. 296, 298 ГК РФ) [2].

Меньший, нежели у других некоммерческих организаций, объем прав на имущество компенсируется субсидиарной (дополнительной) ответственностью собственника по обязательствам учреждения. Следовательно, по долгам медицинской организации в конечном итоге всегда расплатится собственник.

Ограниченный объем прав на используемое имущество, и субсидиарная ответственность собственника обуславливают тесную имущественную связь учреждения и его учредителя.

Анализ функционирования государственных (муниципальных) бюджетных учреждений, в том числе в сфере здравоохранения, показывает, что существует ряд вопросов правового, организационного характера, решение которых необходимо для совершенствования организации оказания медицинской помощи и эффективности использования имеющихся в здравоохранении ресурсов:

1. Зависимость государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения от адекватного финансирования из бюджета соответствующего уровня.

2. Недостаточно четкая регламентация содержания права оперативного управления.

3. Целесообразность и правомерность оказания государственными (муниципальными) учреждениями здравоохранения платных медицинских услуг.

4. Право самостоятельного распоряжения доходами от приносящей доход деятельности.

5. Наличие субсидиарной (дополнительной) ответственности собственника по обязательствам бюджетного учреждения.

6. При оказании платных медицинских услуг государственные (муниципальные) учреждения здравоохранения не в состоянии использовать возможности, имеющиеся у частных организаций при осуществлении предпринимательской деятельности.

Неопределенности и противоречия в практике функционирования государственных (муниципальных) учреждений здравоохранения, медицинских организаций негосударственного сектора здравоохранения свидетельствуют о необходимости изменения сложившегося положения, в том числе об изменении правового статуса бюджетных учреждений в сфере здравоохранения.

Специфика современных медицинских учреждений predetermined их правовым статусом и значительным многообразием форм [5, с. 123].

Реалии сегодняшнего дня диктуют необходимость серьезной корректировки организационно-правовой формы учреждений здравоохранения. Вполне очевидно, что движение должно вестись в направлении наделения медицинских организаций достаточно широкими полномочиями по использованию находящегося в их распоряжении имущества и оплате труда кадрового состава. Поэтому представляется перспективным направлением развития организационно-правовой деятельности организаций здравоохранения преобразование их в иные формы юридических лиц, что и было заявлено в качестве одного из мероприятий по модернизации здравоохранения [6, с. 14].

Необходимость подобных преобразований объясняется неспособностью государства (вернее, его аппарата) выполнять социальные обязательства перед населением по оказанию бесплатной медицинской помощи, невозможностью и нежеланием содержать уже основательно коммерциализированные медицинские учреждения в прежнем статусе. Кроме того важной особенностью современного здравоохранения состоит в том, что возникает конкуренция не только среди медицинских учреждений нашей страны, чему способствуют положения Федерального закона № 323-ФЗ от 11 ноября 2011 г. «Об основах

охраны здоровья граждан Российской Федерации» [4] о выборе пациентом медицинской организации, но и среди зарубежных медицинских организаций.

Учреждение может создаваться на базе как частной, так и публичной собственности (государственной, либо муниципальной). В соответствии с ч. 2 ст. 120 ГК РФ учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно РФ, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение).

Согласно Федеральному закону «Об автономных учреждениях» [3] собственником имущества автономного учреждения является соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование. Такое же правило закреплено для казенных и бюджетных учреждений. Иными словами, если учреждение по форме собственности может быть как частным, так и публичным, то казенное, бюджетное и автономное учреждение – исключительно публичным.

В сфере здравоохранения различия в форме собственности практического значения не имели. На рынке медицинских услуг в отличие от некоторых других рынков (например, образовательного) частные медицинские учреждения широко представлены не были.

Компетенция любых учреждений носит узконаправленный специальный характер. Законом или учредительными документами учреждению могут быть разрешены некоторые виды хозяйственной (предпринимательской) деятельности. Как правило, речь идет о предоставлении платных услуг, связанных с основной (уставной) деятельностью учреждения (например, возмездное оказание медицинских услуг). Учреждение наделяется имуществом лишь для достижения целей, указанных в его учредительных документах (п. 4 ст. 213 ГК РФ).

Казенное учреждение может осуществлять приносящую доходы деятельность, если такое право предусмотрено их учредительными документами. При этом полученные доходы должны направляться в бюджет.

Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а также в случаях, определенных федеральными законами, в пределах установленного государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к его основной уставной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях. Порядок определения указанной платы устанавливается соответствующим органом, имеющим функции и полномочия учредителя, если иное не предусмотрено федеральным законом. Иные виды деятельности, не являющиеся основными, бюджетное учреждение вправе осуществлять лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствует указанным целям. Такая деятельность также должна быть отражена в его учредительных документах.

Основная деятельность бюджетного и казенного учреждений непосредственно направлена на достижение целей, ради которых они созданы. Исчерпывающий перечень видов такой деятельности определяется учредительными документами учреждений. Законодательством Российской Федерации могут устанавливаться ограничения на виды деятельности, которыми вправе заниматься некоммерческие организации отдельных видов, а в части учреждений – в том числе отдельных типов.

Предмет и цели деятельности автономного учреждения также определены федеральными законами и уставом. Это выполнение работ, оказание услуг в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Наиболее ограничена компетенция у казенного учреждения и предельно широка (с учетом общих ограничений по виду (разновидность некоммерческой организации) и сфере деятельности) – у автономного учреждения. Кроме того, медицинская деятельность в настоящее время относится к лицензируемым видам деятельности. Необходимость лицензирования не связана с типом учреждения.

Как можно убедиться, наиболее широк перечень возможных направлений деятельности у автономных учреждений, на основании чего можно сделать вывод, что данная организационно-правовая форма медицинских организаций наиболее предпочтительна.

Литература

1. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации с учетом поправок от 05.02.2014 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru/>

2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ с изм. от 02.11.2013 г. // Собрание Законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

3. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 03.12.2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

4. Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» от 11 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. 28.12.2013 г.) // Собрание Законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

5. Куделина О.В., Мытьшова И.Б., Хлынин С.М. Оценка происходящих реформ в здравоохранении работниками федеральных учреждений // Бюллетень сибирской медицины. 2013. Т. 12. № 1.

6. Маслова Е.А., Александрова А.Л. Государственные и муниципальные учреждения здравоохранения: деятельность в новом правовом поле // Правовые вопросы в здравоохранении. 2012. № 6.

© Бюллетень Магистранта 2014 год №2