

В. М. Пашков, Є. С. Гнедик

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ В УМОВАХ
ВІЙНИ В УКРАЇНІ**

Монографія

Харків
«Право»
2022

Автори:

В. М. Пашков, доктор юридичних наук, професор;

Є. С. Гнедик, кандидат юридичних наук

Рецензенти:

Б. В. Дерев'янко, доктор юридичних наук, професор, головний науковий співробітник Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака Національної академії правових наук України;

А. М. Захарченко, доктор юридичних наук, професор, завідувач науково-дослідної лабораторії публічної безпеки громад Донецького державного університету внутрішніх справ спільно з Науково-дослідним інститутом вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса Національної академії правових наук України;

М. Г. Колодяжний, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу кримінологічних досліджень Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса Національної академії правових наук України

*Рекомендовано до друку Вченою радою Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса
Національної академії правових наук України
(протокол № 6 від 14 вересня 2022 року)*

Пашков В. М.

П22 **Правове регулювання медичного туризму в умовах війни в Україні :**
монографія / В. М. Пашков, Є. С. Гнедик. – Харків : Право, 2022. – 188 с.
ISBN 978-966-998-456-2

Монографія є комплексним дослідженням проблеми здійснення медичного туризму в умовах війни, що є нагальною як в Україні, так і в інших країнах.

Поряд із розглядом теоретичних аспектів надання медичних послуг громадянам які знаходяться поза місцем свого постійного перебування, автор розглядають і практичні аспекти врегулювання цих питань в Україні та досвід інших країн, які не були учасниками такого масштабного вторгнення з боку Російської Федерації.

Нормативні акти подано станом на 1 вересня 2022 року.

Для науковців, аспірантів, студентів юридичних і медичних навчальних закладів, а також для організаторів охорони здоров'я, юристів-практиків та підприємців у сфері медичного туризму.

УДК 346.62(477)

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень	4
Передмова	5
Вступ	9

Розділ 1

Загально-правова характеристика господарської діяльності у сфері медичного туризму

1.1. Поняття та загальна характеристика господарської діяльності у сфері медичного туризму	12
1.2. Міжнародні та регіональні стандарти у сфері правового регулювання медичного туризму	29
1.3. Правова основа та види господарської діяльності у сфері медичного туризму	58

Розділ 2

Державне регулювання господарської діяльності у сфері медичного туризму

2.1. Публічні інтереси при здійсненні діяльності у сфері медичного туризму	94
2.2. Функції та засоби регулюючого впливу держави на здійснення діяльності у сфері медичного туризму	110

Розділ 3

Суб'єкти господарської діяльності у сфері медичного туризму

3.1. Господарсько-правовий статус суб'єктів з медичного туризму	122
3.2. Суб'єкти організаційно-господарських повноважень у сфері медичного туризму	144
3.3. Електронна система охорони здоров'я як засіб покращення доступу до медичних послуг в системі медичного туризму	160

Висновки	174
Додаток	186

══════ Перелік умовних скорочень

ЄС	– Європейський Союз
ЦК	– Цивільний кодекс
ГК	– Господарський кодекс
ВРУ	– Верховна Рада України
КМУ	– Кабінет Міністрів України
МОЗ	– Міністерство охорони здоров'я України
ООН	– Організація об'єднаних націй
ЕСПЛ	– Європейський суд з прав людини
ВООЗ	– Всесвітня організація охорони здоров'я
UNWTO	– Всесвітня туристична організація
ІМТ	– Індекс медичного туризму
Основи	– Основи законодавства України про охорону здоров'я
УАМТ	– Українська асоціація медичного туризму
МТА	– Асоціація медичного туризму

==== Передмова

Всесвітня організація охорони здоров'я підкреслює, що військовий наступ Російської Федерації в Україні, який розпочався у лютому 2022 року, спровокував один із найбільш швидкозростаючі у світі переміщення та гуманітарну кризу, геополітичні та економічні наслідки якої відчуються у всьому світі. Війна, що триває, призвела до великомасштабних збоїв у наданні медичних послуг і майже до колапсу системи охорони здоров'я¹.

Забезпечення усіх громадян, які покинули місця постійного проживання і тимчасово змушені проживати в інших регіонах країни, якісним і повноцінним медичним обслуговуванням це одне з щоденних завдань системи охорони здоров'я.

Тобто, ведучи мову про медичний туризм ми повинні розуміти, що і на сьогодні діяльність у сфері медичного туризму має високий попит, який пояснюється не лише можливістю одержання громадянином більш якісних та(або) доступних медичних послуг поза місцем його постійного перебування, а і в зв'язку з вимушеною зміною особою місця свого постійного перебування, внаслідок надзвичайної ситуації, в тому числі, війни.

Незважаючи на те, що термін «туризм» асоціюється у більшості громадян з отриманням задоволення від подорожей, необхідно пам'ятати про основну складову туристичного продукту саме «медичного туризму» це надання медичних послуг. Тобто забезпечення прав громадян на медичну допомогу не за місцем постійного перебування. Хоча ми і розуміємо, що в даному випадку, використання

¹ WHO's Response to the Ukraine Crisis – Interim Report (February to June 2022). URL: <https://reliefweb.int/report/ukraine/whos-response-ukraine-crisis-interim-report-february-june-2022>

такого терміну не завжди доречно, на це звертали увагу, окремі дослідники ще навіть до війни¹. Однак цей термін був запроваджений, фактично у всьому світі і за своєю суттю відображає комплекс дій для громадян поза місцем їх постійного перебування, в частині забезпечення права на здоров'я.

В нашому розумінні, в умовах війни, до таких пацієнтів відносяться і вимушено переміщені особи, які мають необхідність отримувати медичні послуги поза місцем реєстрації та постійного проживання. Поряд з звичайними громадянами, вимушено переміщені особи можуть отримувати, в рамках медичного туризму, медичні послуги як в Україні, так і поза межами країни.

Термін «внутрішньо переміщені особи» Генеральна Асамблея вперше згадує в 1972 році, а у вжиток він увійшов лише в останнє десятиліття минулого сторіччя, коли міжнародна спільнота звернула увагу на цю проблему².

Варто зазначити, що відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (ст. 1), внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Таким чином, в цьому контексті, ми мову ведемо не лише про громадян України, а і про іноземців та осіб без громадянства.

Крім того, поряд з внутрішньо переміщеними особами, необхідно розрізняти і осіб, які шукають притулок, тобто «біженці». Генеральна Асамблея ООН визначає термін «біженець» як будь-яка особа, яка «не може або не бажає повернутися в країну свого походження через

¹ Валерій Зукін – про те, щоб Україна стала Меккою медичного туризму. Інтерфакс-Україна. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/722085.html>

² Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / [С. Б. Булеца, О. І. Котляр, Я. В. Лазур та ін.]; за заг. ред.: д-ра юрид. наук, проф. О. Я. Рогача; д-ра юрид. наук, проф. М. В. Савчина; к.ю.н., доц. М. В. Менджул. – Ужгород: РІК-У, 2017. С. 20

цілком обґрунтовані побоювання зазнати переслідування за ознакою раси, релігії, національності, належності до певної соціальної групи чи політичної думки»¹.

Необхідно також пам'ятати про військовослужбовців та членів їх сімей, які можуть отримувати медичну допомогу за межами України. Так, 01.04.2022 прийнято Закон України «Про внесення змін до статті 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо вдосконалення порядку надання медичної допомоги військовослужбовцям в умовах воєнного стану. У Законі зазначено, що в період дії воєнного стану військовослужбовці, які брали безпосередню участь у здійсненні заходів, необхідних для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України, перебуваючи безпосередньо в районах здійснення зазначених заходів, можуть бути направлені відповідно до висновку військово-лікарської комісії для подальшого надання їм медичної допомоги або проведення медико-психологічної реабілітації до медичних закладів, розташованих за межами України. На зазначених військовослужбовців та супроводжуючий їх медичний персонал не поширюються обмеження щодо виїзду громадян України за межі України.

Необхідно зауважити, що в Україні, навіть в умовах війни, представники територіальних громад, поряд з іншими проблемами обговорюють питання розвитку медичного туризму на регіональному рівні².

Позитивний досвід розвитку медичного туризму, в умовах перманентного військового конфлікту, має така країна як Ізраїль³. Досвід

¹ Конвенція та Протокол про статус біженців. UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>http://pdfserve.informaworld.com/690%20908_731193368_725786965.pdf

² Доротич Марія. Як Чернівці збираються забрати у Львова «золото» туристичної мекки? Високий замок. URL: file:///D:/Users/User/Desktop/МНІГРФмедтуризм/Як%20Чернівці%20збираються%20забрати%20у%20Львова%20%20золото%20туристичної%20мекки_%20-%20Високий%20Замок.html

³ Павлова А. Розвиток медичного туризму в Ізраїлі. Міжнародні відносини і туризм: сучасність та ретроспектива: збірник матеріалів XI Всеукраїнської науково-практичної конференції студентів та молодих учених / ред. колегія: О. Януль, В. Велешко, В. Давидів. Острог: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2021. С. 57–58

Держави Ізраїль, на перший погляд, не досить оптимістичний, оскільки стосується розвитку туризму в умовах постійного загострення збройних конфліктів, разом з тим, відповідним органам влади вдалося виробити не тільки ефективну державну політику, а й адаптувати різні суспільні сфери, зокрема, й туристичну, до таких обставин. До початку пандемії COVID-19 туризм в Державі Ізраїль складав 6,2% надходжень до скарбниці через розвиток найбільш популярних видів туризму, в тому числі медичного¹.

Специфікою ринку медичного туризму є надання послуг медичного характеру та насиченість ринку охорони здоров'я, який являє собою сукупність наявних та потенційних товарів та послуг, спрямованих на захист і відновлення здоров'я. Особливості ринку медичних послуг полягають у специфічності праці медичних працівників, коли збереження життя пацієнта, гуманітарна місія охорони здоров'я і етична сторона лікарської діяльності набагато переважають економічну доцільність і рентабельність медичної діяльності.

Таким чином, медичний туризм в умовах війни слугує перш за все задля виконання соціальних завдань щодо, в тому числі, не лише звичайним пацієнтам, що потребують медичної допомоги, а і надання медичних послуг вимушено переміщеним особам.

Професор Пашков В. М.

¹ Гаврилюк А. М. Міжнародний досвід розвитку туризму в період війни. Матеріали ІХ міжнародної науково-практичної конференції. «Гостинність, сервіс, туризм, досвід, проблеми, інновації» (м. Київ, 14–15 жовтня 2022 року). К. КНУКІШМ, 2002. С. 93–95

Вступ

Підприємницька діяльність у сфері туризму належить до сфер світового господарства, які динамічно розвивалися в умовах мирного часу і є дуже важливими для національних економік, а в контексті медичного туризму є важливим в системі забезпечення прав пацієнтів на ефективні медичні послуги. Тобто, діяльність у сфері медичного туризму навіть і під час війни в Україні має високий попит який пояснюється можливістю одержання пацієнтом більш якісних та(або) доступних медичних послуг поза місцем його постійного перебування. Але однією з особливостей медичного туризму під час війн в Україні є необхідність здійснення, в окремих випадках, такої діяльності без мети отримання прибутку. Хоча можна зауважити, що і до війни для окремих категорій громадян та видів захворювання, держава брала на себе витрати пов'язані з лікування громадян поза місцем постійного проживання, зокрема, за кордоном. Мова йде про виїзний медичний туризм.

У звичайних умовах, особливість підприємницької діяльності у сфері медичного туризму полягає у створенні туристичного продукту, обов'язковою складовою якого є надання медичних послуг.

Аналіз підприємницької діяльності у сфері медичного туризму в Україні вказує на наявність низки проблем правового характеру, серед яких: неврахування при створенні туристичного продукту специфіки медичних послуг; залучення до такої діяльності суб'єктів без необхідних дозвільних документів; створення небезпеки для життя та здоров'я споживачів послуг з медичного туризму тощо.

Правову основу діяльності у сфері медичного туризму в Україні складають норми низки нормативно-правових актів щодо туристичної діяльності та охорони здоров'я. Так, Закон України «Про туризм» на-

живає в ч. 4 ст. 4 в якості одного із видів туризму лікувально-оздоровчий туризм, але жодних особливостей здійснення такої діяльності в цій сфері не встановлює. Закон України «Про курорти» в ч. 2 ст. 20 закріплює порядок направлення хворих на лікування в санаторно-курортні заклади, але інші відносини у сфері медичного туризму не регулює. Основи законодавства України про охорону здоров'я в п. «д» ч. 1 ст. 6 та ст. 38 регулюють певні питання права на охорону здоров'я, направлення хворих на лікування за кордон та інші. Окремі аспекти таких відносин урегульовано Порядком направлення громадян України для лікування за кордон, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1079. Разом із тим це регулювання розповсюджується лише на випадки лікування за державні кошти.

Якщо мати на увазі про окремі особливості, що пов'язані з війною в Україні то варто згадати Закон України «Про внесення зміни до статті 11 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» щодо вдосконалення порядку надання медичної допомоги військовослужбовцям в умовах воєнного стану», в якому йде мова про можливість направлення військовослужбовців для подальшого надання їм медичної допомоги або проведення медико-психологічної реабілітації до медичних закладів, розташованих за межами України.

Актуальним є наказ МОЗ від 05.04.2022 року № 574 «Про затвердження Критеріїв направлення громадян України для лікування за кордон на період дії воєнного стану та Переліку закладів охорони здоров'я, які здійснюють координацію направлення громадян України для лікування за кордон на період дії воєнного стану». Крим Критеріїв цим наказом встановлений перелік закладів охорони здоров'я, які здійснюють координацію направлення громадян України для лікування за кордон на період дії воєнного стану.

Однак в цілому правова основа діяльності у сфері медичного туризму в Україні як в довоєнний час так і на сьогодні має фрагментарний характер, що не забезпечує захист життя і здоров'я пацієнтів, не сприяє підвищенню якості надання послуг та розвитку цієї сфери, а в деяких випадках фактично змушує суб'єктів медичної діяльності вдаватися до протиправної поведінки.

В теоретичній площині увагу науковців було сконцентровано на визначенні змісту туристичних послуг, які складають основу туристичної діяльності, дозвільній системі у цій сфері, колізійних питаннях іноземного туризму, а також питаннях суб'єктів туристичної діяльності та деяких інших. Аналіз господарсько-правових досліджень свідчить, що дана проблематика розроблялась правознавцями переважно у сфері правового регулювання окремих стадій туристичної діяльності, діяльності рекреаційних зон, екологічної діяльності та природного фонду.

Розділ 1

ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МЕДИЧНОГО ТУРИЗМУ

1.1. Поняття та загальна характеристика діяльності у сфері медичного туризму

Туризм сьогодні – це сфера соціально-економічного комплексу, яка в багатьох країнах перетворилася на індустрію, що бурхливо розвивається. За інформацією провідної міжнародної туристичної організації UNWTO, яка є установою ООН та відповідає за сприяння сталому, відповідальному та загальнодоступному туризму, кількість туристів, які залишаються на ніч, у 2019 році зросла на 4% і досягла майже 1,5 млрд., у 2018 році такий ріст становив 6%, у 2017–7%. Збільшення кількості осіб, які прибувають у якості туристів, у 2019 році спостерігалось в усіх регіонах світу, але найбільший приріст мав місце на Близькому Сході (+8%). Зростає кількість туристичних авіаперевезень, а також обсяги витрат на міжнародний туризм¹.

До війни, за підрахунками Української асоціації медичного туризму, у 2018 році Україну відвідало понад 60 млн. медтуристів, які тільки на медичні послуги витратили більш ніж \$150 млн. Якщо поррахувати, що у країні вони проживають від 10 днів до 3 тижнів, і частіше за все із супровідником або двома, то ця сума зростає в півтора – два рази². Хоча зрозуміло, що в умовах війн, вести мову про в'їзний медичний туризм не варто.

¹ Басев В. В. Економічні передумови розвитку медичного туризму в Україні. Наукові праці МАУП. Київ. 2014. Вип. 43(4). С. 163–167

² Медичний туризм в Україні: хто та чому шукає здоров'я в середині країни. URL: <https://thepage.ua/ua/style/health/medichnij-turizm-v-ukrayini>

Туристична діяльність завжди виконувала важливі функції у забезпеченні сталого розвитку суспільства. Так, економічна функція туризму реалізується перш за все у тому, що розвиток туризму сприяє притоку в країну значних грошових сум в іноземній валюті. Крім того, туризм є джерелом доходу для місцевого населення туристських центрів, так як розвиток туризму збільшує зайнятість працездатного населення, саме туризм виступає як одна з найбільш працевитратних галузей. Також важливим є те, що туристична діяльність стимулює розвиток галузей, пов'язаних з випуском предметів споживання, зокрема збільшує попит на сувенірне виробництво, що служить рекламою для туристського центру. Слід також зазначити роль туризму у розвитку пізнавального та розважального бізнесу, сприянні розвитку всієї місцевої інфраструктури (транспортних підприємств, дорожнього будівництва, підприємств зв'язку тощо)¹. Розглядаючи функції туризму, слід звернути увагу на те, що окремі види туризму сприяють оздоровленню та лікуванню, що є надзвичайно важливим для збереження життя людини та покращення його якості. В цьому контексті необхідно зауважити, що глобалізація сфери охорони здоров'я є одним з факторів, що сприяє створенню нових моделей надання медичних послуг² і, як наслідок, розвитку медичного туризму. Слід зазначити, що розробники Модельного закону про туристську діяльність³ при визначенні туризму як складової частини соціально-економічної сфери держави, що включає вільні пересування, окремо виділяють такий його вид, як перебування в лікувально-оздоровчих (санаторно-курортних) закладах.

Отже, туристична галузь набуває дедалі більшого значення, з одного боку, для розвитку економіки, а з іншого, для соціальної сфери, в тому числі в сфері охорони здоров'я. Економісти звертають увагу на те, що розвиток туристичної сфери позитивно вплине на економіч-

¹ Баєв В. В. Класифікація медичного туризму в умовах глобалізації міжнародного медичного простору. URL: irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?..

² Баєв В. В. Характеристика структурних елементів ринку медичного туризму. Ефективна економіка. Київ. 2015. № 3

³ Вахович І. М., Малімов В. В. Фактори розвитку регіонального ринку медичного туризму в розвинених країнах світу. Розвиток та формування економіки та соціологія праці. 2012. № 3(7) С. 39–43

не зростання виробництва, зокрема, предметів споживання, агропромислового комплексу, спортивно-оздоровчих баз, розвиток дорожнього будівництва й транспорту, підприємств торгівлі й харчування, закладів культури тощо¹.

В цілому індустрія туризму утворюється з підприємств, що випускають товари й послуги, без яких не може існувати сучасний туризм, а саме: 1) підприємства, що надають послуги з розміщення (готелі, motelі, кемпінги, пансіонати, мебльовані кімнати, будинки відпочинку тощо), а також підприємства харчування, які є невід'ємною частиною підприємств, що надають послуги з розміщення (ресторани в готелях, столові в пансіонатах і будинках відпочинку); 2) туристські фірми, що займаються організацією та реалізацією туристичних поїздок; 3) транспортні організації, що займаються туристськими перевезеннями; 4) навчальні заклади з підготовки й підвищення кваліфікації спеціалістів туристської індустрії; 5) інформаційні й рекламні служби; 6) органи управління туристичною галуззю і науково-дослідні організації, що займаються збором та опрацюванням статистичних даних з туризму, упорядкуванням наукових прогнозів і наукових досліджень в області економіки й соціології туризму; 7) підприємства з виробництва товарів туристського попиту; 8) підприємства роздрібно́ї торгівлі з продажу товарів туристського попиту². Індустрію туризму також формують оздоровчі, санаторно-курортні та медичні заклади. Тобто, індустрія туризму є міжгалузевим комплексом підприємницьких структур з виробництва та реалізації туристичного продукту для внутрішнього й міжнародного туризму.

Крім вищевказаних суб'єктів туристичної діяльності обслуговування туристів займаються ще й ті, які можуть існувати і без них,

¹ Виноградова О. В., Редько В. Є., Стельмах О. А. Туристичне краєзнавство: метод. вказівки для самостійн. роботи студентів ден. і заоч. форм навчання напряму підготовки «Туризм». : Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України: Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. ТуганБарановського, Каф. туризму. – Донецьк: 2011, С. 262

² Виноградова О. В., Редько В. Є., Стельмах О. А. Туристичне краєзнавство: метод. вказівки для самостійн. роботи студентів ден. і заоч. форм навчання напряму підготовки «Туризм». : Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України: Донец. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. ТуганБарановського, Каф. туризму. – Донецьк: 2011, С. 264

але за умов знаходження в місцях перебування туристів спектр діяльності їх розширюється. Це таксопарки, ресторани, кафе, підприємства сфери дозвілля (спортклуби, музеї, театри, зоопарки, казино, виставочні й конгресові зали тощо)¹, а також заклади охорони здоров'я.

Отже, туристична індустрія з організаційної точки зору – це складна динамічна галузь національної економіки, яка включає в себе сукупність виробничих і невиробничих видів діяльності, спрямованих на виробництво товарів і надання послуг туристичного призначення, оздоровчих послуг, в тому числі медичних (лікувально-оздоровчого характеру), а саме формування туристичного продукту. І ця галузь продовжує діяти у світі, навіть не зважаючи на війну в Україні.

При цьому, не варто забувати, що окремі країни, які ми вважаємо флагманами у сфері медичного туризму, зокрема Ізраїль здійснюють з успіхом діяльність у сфері медичного туризму в умовах перманентної війни.

Розвиток туристичної діяльності, враховуючи світовий досвід і тенденції у сучасному світі, здатен призвести до суттєвих позитивних змін в соціальному та економічному розвитку України, а тому потребує державної підтримки. З одного боку, держава має забезпечити високий рівень якості та безпечності туристичних послуг, які надаються, з іншого – створювати максимально сприятливі умови для добросовісних суб'єктів господарювання у здійсненні туристичного бізнесу. Але, нажаль, слід погодитись з науковцями, які констатують, декларативне визнання важливості туристичної галузі для вітчизняної економіки і культури та запевнення в тому, що «держава створює умови для туристичної діяльності», розвиток туризму в Україні завжди розглядався як другорядний, а дії влади щодо організаційно-економічної підтримки були неефективними та безсистемними.

Відповідно до Закону України «Про туризм», туристичний продукт – це попередньо розроблений комплекс туристичних послуг, який поєднує не менше ніж дві такі послуги, що реалізується або пропонується для реалізації за визначеною ціною, до складу якого входять

¹ Гальків Л. І. Галаз Л. В. Денбічка Й. Проблеми економіки та управління. Національний університет «Львівська політехніка», кафедра менеджменту організацій, Економічний університету Вроцлаві, кафедра статистики. 2019. Вип. 4. С. 49