

# ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАГРОЗ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

**Віталій Пашков,**

*канд. юрид. наук,  
Полтавський факультет Національної юридичної академії  
ім. Ярослава Мудрого*

На початковому етапі становлення вітчизняної соціально-економічної системи суспільству було нав'язане дещо спрощене, ізоляціоністське розуміння проблематики національної безпеки. За рамками професійного діалогу фахівців громадська дискусія у цій сфері часто зводилася до необхідності протидії зовнішнім загрозам і захисту формальних ознак державного суверенітету. У зазначеному контексті забезпечення соціальної домінанти національної безпеки в галузі охорони здоров'я ставилася у залежність від ефективності економічних реформ як ключової запоруки виживання держави. При цьому слід враховувати, що загрози національної безпеки у сфері охорони здоров'я є не лише відповіддю на незбалансованість економічного організму, а й стимулюються низкою інших важелів, передусім ігноруванням основних господарсько-правових засобів регулюючого впливу держави на діяльність учасників господарських відносин у галузі охорони здоров'я. Але у господарсько-правових нормах, зазначає Г. Знаменський, як і у відповідних правових відносинах, відображаються не лише економічні інтереси окремих учасників господарської діяльності, а й загальний економічний інтерес суспільства [1, с. 60]. Крім того, на думку В. Лаптева, нова тенденція державного регулювання економіки полягає в підвищенні ролі функціональних органів, покликаних забезпечити суспільні інтереси [2, с. 17].

Потенційними джерелами отримання ефекту від використання господарсько-правових засобів регулюючого впливу держави та загальних принципів господарювання можуть бути: можливість випереджувальної й адекватної реакції стосовно загроз національній безпеці в галузі охорони здоров'я, у тому числі шляхом прогностичних оцінок у сфері вітальної безпеки; підвищення рівня обґрунтованості рішень щодо функцій і структури системи охорони здоров'я, бюджетних витрат на її утримання; запобігання можливим негативним наслідкам від прояву загроз, прийняття недосконалих рішень у сфері вітальної безпеки.

Перш як окреслити загрози, які створюються для національної безпеки у сфері охо-

рони здоров'я, слід зазначити, що розвиток неконтрольованих державою господарсько-правових відносин у галузі охорони здоров'я сам собою є індикатором існування в державі певних деструктивних тенденцій. Криза системи охорони здоров'я істотно ускладнює вирішення завдань, пов'язаних із відображенням загроз вітальної безпеки. Крім того, відсутність загальнонаціональних орієнтирів, інтуїтивний перехід до стратегії самовиживання відсувають на другий план вирішення загальнодержавних завдань, у тому числі у системі охорони здоров'я. Але ключова функція держави полягає в тому, щоб забезпечити стабільність суспільства, його самозбереження, розвиток, передбачити можливі загрози вітальної безпеки як складової національної безпеки. При цьому вирішальне значення має попередження виникнення цих загроз, а не пасивне спостереження за подіями.

Проблема господарсько-правової характеристики небезпек економічної політики держави та застосування господарсько-правових засобів регулюючого впливу держави щодо їх усунення посідають вагоме місце в роботах юристів-господарників – Г. Знаменського, В. Лаптева, В. Мамутова, О. Вінник. Д. Задихайло та ін. Однак у дослідженнях зазначених науковців не приділяється належна увага проблемі господарсько-правової характеристики та класифікації загроз національній безпеці в конкретних галузях економіки.

**Метою цієї статті є дослідження господарсько-правової характеристики та класифікації загроз у галузі охорони здоров'я. Запобігання можливим негативним наслідкам від прояву загроз і прийняття недосконалих рішень.**

Для встановлення зв'язку між рівнем ефективної реалізації державою своїх соціальних функцій і ступенем соціальної захищеності та соціальної безпеки громадян слід акцентувати увагу не тільки на суто економічних питаннях, а й на правовому боці проблематики. Забезпечення вітальної без-

пеки припускає розроблення та затвердження державної доктрини соціальної безпеки як складової національної безпеки держави. Це повинна бути державна стратегія, що відповідатиме вищим національно-державним інтересам України і матиме нормативний характер. Державна стратегія соціальної безпеки, що охоплює вітальну безпеку, повинна бути прив'язана до реального часу, бути орієнтиром при прийнятті найважливіших господарсько-правових рішень у системі охорони здоров'я. Її довгостроковий характер вимагає визначення в ній не тільки кінцевих цілей, а й етапів їх досягнення. При цьому глибина сучасної кризи системи охорони здоров'я та інші загрози зумовлюють необхідність концентрації уваги на першочергових негайних заходах: розроблення стратегії вітальної безпеки, надання їй нормативного характеру в процесі прийняття господарсько-правових рішень, включення в систему охорони здоров'я механізмів управління суспільними індикаторами у вигляді появи нових видів хвороб або розповсюдження так званих соціогенних хвороб, що сигналізують про появу нових видів загроз. Держава, надавши учасникам господарських відносин у галузі охорони здоров'я можливість вільно здійснювати господарську діяльність, створює механізми, що взаємозважають інтереси держави, юридичних і фізичних осіб у публічній та приватних сферах. До найбільш поширених засобів регулюючого впливу держави на господарські відносини в охороні здоров'я (ст. 10 Господарського кодексу (далі – ГК) України) можна віднести: державне замовлення, державне завдання; ліцензування, патентування та квотування; сертифікацію та стандартизацію тощо. Проте слід зазначити, що існує ряд нерозв'язаних проблем у процесі аналізу цих засобів стосовно галузі охорони здоров'я, зокрема у визначенні основних категорій і понять у цілому та в окремих видах медицині та фармацевтичній діяльності, що стосуються визначення приватного та публічного інтересу, їх співвідношення, елементів вітальної безпеки тощо.

Розроблення програми першочергових заходів щодо забезпечення вітальної безпеки та практичні кроки у цьому напрямі повинні спиратися на чітке усвідомлення сучасних загроз. *Структура загроз національній безпеці в галузі охорони здоров'я характеризується: недостатнім рівнем фінансування галузі та пов'язаними з ним похідними загрозами втрати наукових кадрів, інтелектуальної власності; занепадом виробництва інноваційної продукції та пов'язаними з ним похідними загрозами зростання імпортозалежності від наукоємної продукції; зростан-*

*ням тіньової економіки у сфері охорони здоров'я та пов'язаними з ним похідними загрозами зростання обігу фальсифікованих лікарських засобів; низькою ефективністю державного регулювання в галузі охорони здоров'я.* Крім того, вважає Є. Белоусов, історично так склалося, що найбільш поширеними джерелами загроз економічній безпеці були природні фактори, а інша група загроз пов'язана з побічними негативними діями економічної діяльності у вигляді забруднення навколишнього середовища тощо [3].

На нашу думку, перелік загроз вітальної безпеки, безумовно, виходить за межі загроз можливих саме в системі охорони здоров'я. Так, Закон України «Про основи національної безпеки» (ст. 7) розрізняє види загроз, які, враховуючи широкий діапазон ризиків, можна вибірково абстрагувати до загроз вітальної безпеки, за такими напрямками:

- *у внутрішньополітичній сфері* – структурна та функціональна незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці;

- *в економічній сфері* – істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної й інноваційної активності, науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку; ослаблення системи державного регулювання та контролю у сфері економіки; критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення тощо; критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку; «тінізація» національної економіки;

- *у соціальній та гуманітарних сферах* – невідповідність програм реформування економіки країни та результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам; криза системи охорони здоров'я та соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб; загострення демографічної кризи;

- *у науково-технічній сфері* – наростаюче науково-технологічне відставання України від розвинутих країн; неефективність державної інноваційної політики, механізмів стимулювання інноваційної діяльності; низька конкурентоспроможність продукції; нерозвинутість внутрішнього ринку високо-технологічної продукції, відсутність його ефективного захисту від іноземної та технологічної експансії;

- *в екологічній сфері* – неподоланість негативних соціально-екологічних наслідків

Чорнобильської катастрофи; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень і зниження якості води; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин, організмів, речовин, і похідних продуктів; посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінних організмів, і біотехнологій;

- в інформаційній сфері – поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії. Таким чином, фактично систематизація декількох напрямів загроз національній безпеці створює окремий напрям загроз – у вітальній сфері, що зобов'язує систему охорони здоров'я бути адекватною стану захворюваності населення. У зв'язку з цим *загрози вітальної безпеки доцільно класифікувати таким чином:*

- в частині забезпечення населення якісними, ефективними та доступними лікарськими засобами, що, у свою чергу, пов'язане із загрозою втрати фармацевтичної незалежності країни та розповсюдженням фальсифікованих лікарських засобів;

- в частині забезпечення закладів охорони здоров'я інноваційним медичним обладнанням, що пов'язано із створенням належних умов для розвитку науково-технічного потенціалу вітчизняних товаровиробників і відмовою від негативної практики закупівлі застарілого, але дорогого обладнання;

- в частині санітарно-епідеміологічної профілактики населення, що пов'язано із попередженням, виявленням, зменшенням або усуненням шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей і вжиттям заходів правового характеру щодо порушників;

- в частині якості та своєчасності медичної допомоги, доступності медичного обслуговування, у тому числі при надзвичайних ситуаціях, шляхом поступового запровадження системи медичного страхування і, як наслідок, системи стандартизації надання медичної допомоги.

Крім того, залежно від наявності небезпечних і шкідливих факторів загрози можна диференціювати: *на загрози епідемічного характеру; загрози, пов'язані з навколишнім середовищем; загрози соціального характеру тощо.*

Чинне законодавство досить широко задекларувало право на охорону здоров'я. Разом із тим відсутня комплексна система заходів захисту від загроз вітальної безпеки. Захист від загроз вітальної безпеки не знаходить свого прояву як систематична діяльність держави, її органів, господарюючих і негосподарюючих суб'єктів тощо. Тому до-

сить важко визначити можливості, ресурси господарсько-правової політики у напрямі попередження загроз у галузі охорони здоров'я, тенденції її розвитку. В даному випадку під тенденцією розуміємо напрями, в яких здійснюється розвиток будь-якого явища, наміри, прагнення, цілі.

Розглянемо основні тенденції попередження загроз у сфері охорони здоров'я. Це, по-перше, *тенденція формування та посилення правозахисного характеру діяльності держави*, тобто держава повинна створити такі умови для діяльності закладів охорони здоров'я, за яких їм було б не вигідно економічно й юридично порушувати права громадян при забезпеченні їх немайнового блага – права на здоров'я, і разом із тим можливість зайняття господарської діяльністю у галузі охорони здоров'я не була б позбавлена привілеїв. Формування та посилення соціальної домінанти національної безпеки у галузі охорони здоров'я означає дотримання державою своїх обов'язків щодо конституційних гарантій. Сукупний державний інтерес складається не з інтересу окремих суб'єктів господарювання й окремої особи або незмінної сукупності інтересів носіїв різних гілок влади або рівнів і соціально-правових механізмів даного процесу. Цей процес пов'язаний із внутрішньою та зовнішньою політикою держави. Він знаходить свій вираз у функціях держави, збереженні її суверенітету, цілісності. Тенденція забезпечення соціальної домінанти національної безпеки у галузі охорони здоров'я опосередкована нормативними та процесуальними засобами. Нормативність у забезпеченні національної безпеки з боку держави припускає неможливість відступу від тих загальноприйнятих правил, що склалися на підставі законів і підзаконних актів. Процесуальна сторона попередження загроз вітальної безпеки з боку держави складається з наявності норм, що забезпечують умови її здійснення.

*Тенденція посилення господарської компетенції закладів охорони здоров'я як суб'єктивна умова захисту їх інтересів.* Господарська компетенція закладів охорони здоров'я повинна бути пов'язана з посиленням їх автономності й індивідуальності, залежно від виду господарської діяльності у сфері охорони здоров'я.

*Тенденція посилення контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування та закладів охорони здоров'я щодо забезпечення соціальної домінанти національної безпеки в галузі охорони здоров'я в частині правотворення та правозастосування.* Зазначена тенденція характеризується тим, що її здійснення пов'язано із суттєвими трансформаціями в економічних основах діяльності в галузі охорони

здоров'я, відсіканням тіньового фінансового впливу на розпорядників від влади. При цьому право отримує своє вираження у публічних законах, цивілізує політику, забезпечує права й інтереси всіх. Таким чином, забезпечується як негативна, так і позитивна свобода господарської діяльності, створюються умови для фактичної реалізації конституційних гарантій щодо охорони здоров'я. Встановлення та підтримання контролю у сфері охорони здоров'я можливе на основі конкретних форм, передусім контролю над правотворенням та правозастосуванням.

Зазначені тенденції мають сенс лише у випадку усвідомлення загроз вітальної безпеки. По-перше, загроза втрати фармацевтичної незалежності країни стане фактом, якщо небезпека не буде вчасно усвідомлена і не будуть прийняті радикальні заходи для її відображення. Викликають також занепокоєння спроби не завжди обґрунтованої приватизації фармацевтичних підприємств. Прикладом є спроба включення до Переліку підприємств, які підлягають приватизації, ЗАТ «Індар» – одного із чотирьох у світі спеціалізованих заводів, що володіють технологіями виготовлення препаратів інсуліну в замкнутому циклі. Крім того, протягом останнього десятиліття відбулося істотне скорочення закупівель медичної техніки, що зумовило збільшення парку морально та фізично застарілої апаратури до 60–70 %, а вітчизняна промисловість задовольняє потребу країни в медичних виробках лише на 30–35 %.

На фоні загрози втрати фармацевтичної незалежності країни, а також фактичного знищення виготовлення (виробництва) лікарських засобів на ринку України процвітає виробництво та реалізація, у тому числі імпортованих, спеціальних харчових добавок, за допомогою яких недобросовісні медичні та фармацевтичні працівники здійснюють спроби замінити лікарські засоби, не завжди попереджуючи пацієнтів про відсутність у них лікувальної властивості. Також викликає занепокоєння поширення в обігу фальсифікованих лікарських засобів. Слід зазначити, що частка залучених грошових коштів за рахунок оплатних медичних послуг (добровільних пожертвувань і добровільного медичного страхування або через лікарняні каси) в загальному обсязі фінансування незначна. Основна частина витрат приватних осіб за надання медичних послуг у державних і комунальних лікувально-профілактичних закладах носить також «тіньовий» характер у вигляді неофіційних гонорарів медичному персоналу, оплати з власної кишені вартості ліків, харчування, білизни тощо. При цьому неофіційні витрати громадян, як правило, не пропорційні їх доходам та

якості медичного обслуговування. Спроби перекладання на населення витрат на медичну допомогу здійснюється також шляхом рекламування лікарняних кас і добровільного медичного страхування тощо. На даному етапі зазначена стратегія надає можливість уникнути прийняття непопулярних рішень, зберегти мережу державних і комунальних лікувально-профілактичних закладів, а також декларувати збереження мінімальних соціальних гарантій населенню. Крім того, відсутній механізм обґрунтування можливостей надання безоплатної медичної допомоги в кожному конкретному державному та комунальному лікувально-профілактичному закладі.

Державні гарантії для закладів охорони здоров'я є лише планом надання медичної допомоги та не пов'язані з державним замовленням на надання безоплатної медичної допомоги з наступним впровадженням договірних відносин у частині обсягу медичної допомоги, умов фінансування. Відсутність державного замовлення провокує можливість зловживань у частині платності медичного обслуговування.

Проведене дослідження дозволяє зробити такі **висновки**. Загрози вітальної безпеки доцільно класифікувати в частині забезпечення населення якісними, ефективними та доступними лікарськими засобами; забезпечення закладів охорони здоров'я інноваційним медичним обладнанням; санітарно-епідеміологічної профілактики населення; якості та своєчасності медичної допомоги та доступності медичного обслуговування.

Крім того, для застосування такого господарсько-правового механізму державного регулювання щодо надання медичної допомоги, як державне замовлення, необхідно: визначити обсяг безоплатної медичної допомоги та адекватну вартість оплатних медичних послуг по кожному державному та комунальному лікувально-профілактичному закладу; встановити можливості кожного державного та комунального лікувально-профілактичного закладу для реалізації державного замовлення; визначити незалежні органи контролю за виконанням державного замовлення; при невиконанні державного замовлення в повному обсязі забезпечити повернення державних коштів.

### Література

1. Знаменский Г. Л. Хозяйственный механизм и право. – К., 1988. – 160 с.
2. Лантев В. В. Введение в предпринимательское право. – М., 1994. – 32 с.
3. Белоусов Е. Н. Украина в системе международной экономической безопасности (экономико-правовой аспект) // Проблемы законности. – 2007. – № 86. – С. 107–113.

