

## **ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ НЕЙТРАЛІЗАЦІЇ ЗАГРОЗ ВІТАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ**

Відсутність загальнонаціональних орієнтирів, інтуїтивний перехід до стратегії самовиживання відсувають на другий план вирішення загальнодержавних завдань, у тому числі в системі охорони здоров'я. Але ключова функція держави полягає в тому, щоб забезпечити стабільність суспільства, його самозбереження й розвиток, передбачити можливі загрози вітальній безпеці як складнику національної безпеки. При цьому вирішальне значення має попередження виникнення цих загроз, а не пасивне спостереження за подіями. Для України реалізація національних інтересів, насамперед у сфері охорони здоров'я, має супроводжуватися перш за все шляхом реалізації державою економічної політики. Цікаво, що чинне законодавство досить широко задекларувало право на охорону здоров'я, але в той же час немає комплексної системи заходів захисту від загроз вітальній безпеці. Цей захист не знаходить свого прояву як систематична діяльність держави, її органів, господарюючих і негосподарюючих суб'єктів тощо. Тому досить важко визначити можливості, ресурси господарсько-правової політики в напрямку попередження загроз у системі охорони здоров'я й тенденції її розвитку. Високий рівень легітимності національних інтересів держави в цій царині окреслює правовий простір для діяльності інституцій, зобов'язаних відстоювати ці інтереси, регулювати зазначенні процеси в суспільстві й тим самим забезпечувати дотримання основних напрямків економічної політики держави.

Найперспективнішим напрямком попередження й усунення загроз у сфері охорони здоров'я є передбачені ГК України господарсько-правові засоби державного регламентування. Нейтралізація загроз вітальній безпеці залежить також від вдалого визначення й компонування пріоритетів держави у цій царині як основної компоненти національних інтересів та їх захисту.

Вивчення засобів регулюючого впливу держави на господарську діяльність займають вагоме місце в роботах науковців усіх напрямків права, а саме: С.С. Алексєєва [1], О.М. Вінник [3], Н.О. Саніахметової [4], В.С. Щербини [8] та ін. У той же час у роботах українських правознавців проблема визначення господарсько-правових засобів попередження й усунення загроз національній безпеці в зазначеній сфері достатньо не досліджена.

Метою цієї статті є дослідження господарсько-правових засобів нейтралізації загроз соціальної домінанти національній безпеці в царині охорони здоров'я.

Досвід останніх років свідчить на користь необхідності мобілізувати ресурси на подолання проблем внутрішнього соціально-економічного розвитку, максимально нейтралізувати зовнішні впливи, спрямовані здебільшого на активізацію відцентро-

вих тенденцій в українському суспільстві та зниження конкурентоспроможності вітчизняної економіки. Неабияким стимулом для подолання загроз у сфері охорони здоров'я є зростання рівня життя населення й загальнообов'язкові правила ведіння економічної діяльності на всіх рівнях. Держава використовує безліч засобів і механізмів для безпосереднього або опосередкованого впливу на суб'єктів господарської діяльності у цій сфері, у яких виявляються різноманітні аспекти останнього, що включають сприяння розвитку підприємницької діяльності в галузі охорони здоров'я, регулювання тощо.

Регламентування застосовується у відповідь на необхідність захисту суспільних інтересів від загроз вітальній безпеці. Не можна заперечувати, що в досліджуваній нами царині лікувально-профілактичні заклади, які здійснюють свою діяльність як негосподарючі суб'єкти в умовах або ігнорування господарсько-правових засобів регулюючого впливу держави, або неможливості їх застосування, при виконанні своїх функцій не обтяжені правовими проблемами в наданні медичної допомоги. У зазначеній ситуації саме господарсько-правова регламентація є засобом попередження й усунення загроз вітальній безпеці. Більшість учених-господарників, а саме О.М. Вінник [3, с. 20-22], В.С. Щербина [8, с. 22, 23] та інші, розрізняють наступні правові форми регулювання економіки: (а) державне прогнозування і програмування економічного й соціального розвитку України у вигляді правового документа; (б) управління як правова форма державного регулювання шляхом прийняття юридично значущих рішень у вигляді державної реєстрації суб'єктів господарювання, ліцензування певних видів господарської діяльності, ліцензування і квотування зовнішньоекономічних операцій, установлення нормативів і стандартів тощо; (в) контроль як правова форма державного регулювання у вигляді сукупності організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на визначення компетентними органами ступеня відповідності фактичних напрямків і результатів діяльності суб'єктів господарського життя, встановлених державою правилам, нормам й нормативам, а також виявлення порушень у діяльності цих суб'єктів, вжиття заходів щодо їх усунення, в тому числі застосування господарсько-правових санкцій.

Крім того, О.М. Вінник [3, с. 23], Н.О. Саніахметова [4, с. 28] розрізняють наступні методи державного керівництва економікою: (а) адміністративні (прямі), що забезпечуються прямим наказом компетентного органу, який підлягає обов'язковому виконанню у вигляді державної реєстрації суб'єкта господарювання або деяких видів господарських договорів, ліцензування тощо; (б) економічні (непрямі), що забезпечується через економічний інтерес виконавців шляхом установлення податкових пільг, державного кредитування, надання дотацій і застосування господарсько-правових санкцій за порушення встановленого державою порядку.

Отже, процес приведення суспільства в належний сутнісний стан – важлива функція господарсько-правових засобів державного регулювання як регулятивної системи, спрямованої на встановлення нормативно-правових вимог цієї функції з метою виявлення й усунення загроз національній безпеці в галузі охорони здоров'я. Якщо взяти за основу ідеальну модель господарсько-правового регламентування останньої як цілісного суспільного організму, то вона повинна: (а) забезпечувати суспільне благо – право на здоров'я; (б) виробляти на цій підставі загальну стратегію, норми і правила поведінки учасників господарських відносин; (в) урахувати потреби на охорону здоров'я й можливості держави; (г) контролювати стан забезпе-

чення конституційних гарантій у цій сфері, встановлювати причини й чинники відхилення від державних стандартів; (д) застосовувати механізми господарсько-правового примусу й господарсько-правової відповідальності з метою недопущення можливих загроз й усунення шкідливих наслідків.

Як зазначає С.С. Алексеев, основні функції права згідно з його призначенням – це регулятивна – упорядкування суспільних відносин шляхом закріплення існуючих суспільних зв'язків, порядків і забезпечення активної поведінки тих чи інших суб'єктів, а також охорона – встановлення заходів юридичного захисту та юридичної відповідальності, порядку виконання [1, с. 63].

Досить важливою проблемою є також неповноцінне застосування господарсько-правових механізмів у діяльності державних і комунальних закладів охорони здоров'я різного рівня, розрив між фінансуванням і рівнем надання медичної допомоги цими закладами, а також державних гарантій лікарського забезпечення населення. Отже, успіх реформування сфери охорони здоров'я залежить від законодавчого забезпечення. На першому місці в забезпеченні функції господарсько-правової регламентації виправдано знаходиться прогностична діяльність, яка, безумовно, пов'язана з усіма циклами управління і яка дозволяє правильно орієнтуватись у складних соціально-економічних відносинах. Наприклад, серед юристів, фахівців адміністративного права, існує точка зору, що необхідність прогнозування як самостійна функція зводиться до наступного. По-перше, планування й управління здійснюється заради конкретної мети, яка повинна бути реальною. По-друге, розпочинаючи їх, слід ураховувати можливу дію чинників, що заважають досягненню поставленої мети, й завчасно їх запрограмувати, нейтралізувати або усунути. По-третє, у процесі планування й управління варто передбачати можливі наслідки окремих операцій. Прогнозування становить собою процес добування нової інформації про майбутню подію чи явище, що базується на об'єктивному дослідженні їх перспектив, ритму, темпів і строків розвитку з використанням досягнень сучасної науки [3, с. 20]. Погоджуючись доктринально з регулятивною роллю функції прогнозування в цілому, все ж таки вважаємо, що воно є окремою функцією господарсько-правового регулювання, яка безпосередньо пов'язана з управлінською діяльністю.

Як бачимо, в питаннях забезпечення вітальної безпеки роль прогнозування й управління зводиться до:

а) планування, як невід'ємна функція господарсько-правового регулювання, здійснюється з метою запобігання можливого виникнення загроз щодо здоров'я громадян, усунення їх наслідків і пов'язано:

– з розробкою довгострокових стратегічних планів щодо регуляторної діяльності в системі охорони здоров'я;

– з опрацюванням засобів технічного регулювання в системі охорони здоров'я, у тому числі стандартів медичної допомоги й медичного обслуговування відповідно до системи управління якістю як інструмента її підвищення в царині охорони здоров'я;

– з упровадженням державного замовлення на медичну допомогу й соціальне медичне обслуговування;

– з втіленням у життя ринкових механізмів медичного обслуговування й медикаментозного забезпечення;

– зі збереженням і наданням податкових та інших пільг для суб'єктів господа-

рювання, що здійснюють діяльність у сфері охорони здоров'я;

– з підготовкою нормативно-правових документів стосовно якості медичної допомоги й медичного обслуговування, а також із закріпленням порядку застосування адміністративно-господарських санкцій в досліджуваній системі;

– з розробкою нової кадрової політики щодо охорони здоров'я по вдосконаленню системи сертифікації медичного й фармацевтичного персоналу;

– з визначенням динаміки та прогнозу демографічних процесів в окремих регіонах;

– з опрацюванням і реалізацією регіональних моделей і програм розвитку охорони здоров'я в регіонах;

– зі створенням єдиної концепції управління розглядуваною галуззю на всіх рівнях;

– із забезпеченням нових організаційно-правових форм лікувально-профілактичних закладів на всіх рівнях, крім закладів охорони здоров'я, що займаються лікуванням соціальних хвороб або санітарно-профілактичним попередженням;

– з економічним обґрунтуванням усіх державних гарантій у царині охорони здоров'я;

б) розпочинаючи планування діяльності, спрямованої на забезпечення вітальної безпеки, слід:

– внести відповідні зміни до законодавства України про охорону здоров'я перш за все в понятійному апараті щодо визначення такого поняття, як «заклад охорони здоров'я»;

– передбачити можливість існування таких закладів державної й комунальної форми власності у вигляді некомерційних суб'єктів господарювання й окреслити обов'язковий перелік тих закладів, що повинні існувати у вигляді негосподарюючих суб'єктів залежно від виду захворювань і соціального стану населення;

– ув'язати порядок надання безоплатної медичної допомоги з вимогами цивільного законодавства;

– прийняти законодавчі акти про обов'язкове медичне соціальне страхування, добровільне медичне страхування, господарську діяльність неприбуткових організацій для попередження можливих чинників, що заважають досягненню поставленої мети стосовно забезпечення конституційних прав громадян на охорону здоров'я;

в) у процесі планування передбачити можливі наслідки впровадження обов'язкового медичного соціального страхування й добровільного страхування за відсутності стандартів лікування та інших стандартів, що зведе нанівець упровадження організаційних інновацій у сфері охорони здоров'я.

Таким чином, *вітальна безпека, як соціальна домінанта безпеки національної, досягається шляхом проведення виваженої державної політики у сфері охорони здоров'я відповідно до прийнятих концепцій і програм. Її забезпечення здійснюється за умови пріоритетності національних інтересів, необхідності своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру й масштабам загроз цим інтересам. Функціонування системи такого забезпечення повинно: (а) розглядатися як створена державою сукупність державних і недержавних інститутів, які взаємодіють між собою, відповідають установленим критеріям і володіють необхідними науково обґрунтованими й законодавчо закріпленими засобами й методами задоволення інтересів*

*особи, суспільства й держави; (б) має відбуватися відповідно до науково сформованих цілей, функцій, принципів і методів, об'єднаних метою забезпечення національної безпеки, за умови чіткого законодавчого врегулювання поняття «вітальна безпека». Побудова системи забезпечення останньої має здійснюватись і контролюватися не лише державою, а й суспільством на підставі розроблених наукових положень та встановлених правових норм.*

Наступною стадією правової регламентації забезпечення вітальної безпеки є функція контролю як засіб додержання законності й дисципліни. Контроль тісно пов'язаний з іншими стадіями правового регламентування діяльності у сфері охорони здоров'я. Його кваліфікаційність – необхідна умова для прийняття ефективного рішення і створення сприятливих умов для його виконання. Ця стадія знайшла своє відбиття в ГК України, у якому нарівні із засобами державного регулювання господарської діяльності (ст. 12 ГК) державний контроль і нагляд урегульовані у ст. 19 ГК [2; 2003. – №18. – Ст.144]. Але Кодекс указує лише на основні засади державного контролю в царині господарювання. Як правило, правові норми здійснення державного контролю, в тому числі й у галузі охорони здоров'я, визначені спеціальними законами, що регламентують той чи інший його вид. Крім того, держава забезпечує захист прав і законних інтересів як суб'єктів господарювання, так і споживачів (ст. 20 ГК). Найважливішими способами такого захисту (крім визнання повністю або частково недійсними актів органів державної влади й органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що суперечать законодавству, ущемляють їх права й законні інтереси) можна назвати припинення дій, що порушують право або створюють загрозу його порушення. Державний контроль, знаходячись серед могутніх засобів, здатних перебороти кризисні явища в суспільстві й зміцнити державу, не є атрибутом будь-якого тоталітарного режиму. Він характерний для будь-якої держави, що намагається забезпечити реалізацію політики, законів та інших актів, охорону державних інтересів тощо [7, с. 112]. Державі завжди належить мати певний вплив на розвиток основних суспільних процесів. Із цією метою вона повинна отримувати інформацію про реальний стан процесів, що відбуваються, аналізувати розвиток подій за відповідних умов, а при потребі впливати на їх перебіг. При визначенні поняття «державний контроль» слід виходити з того, що це функція, яку держава здійснює для перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності. Його зміст включає спостереження, аналіз і перевірку діяльності відповідних органів та їх посадових осіб щодо виконання поставлених перед ними завдань, додержання установлених державою правил, норм і стандартів [3, с. 11].

На жаль, законодавством України чітко не окреслені механізми відомчого контролю хоча б, наприклад, за дотриманням стандартів і нормативів при лікуванні хворих. Контроль зазвичай передбачає застосування заходів впливу або примусу. Дослідження його функції неминує викликати потребу у вивченні функції правової відповідальності. Правова відповідальність єдина, але має 2 форми реалізації – добровільну (позитивну) і державно-примусову (негативну). Її регулятивне призначення реалізується шляхом установлення заборон і позитивних зобов'язань здійснювати або не здійснювати відповідні дії, а норма права виступає еталоном можливої й необхідної поведінки. Останнім визначається правомірність або протиправність поведінки учасників суспільних відносин. Суть відповідальності, її соціальний зміст

полягає в утворенні упорядкованого стану суспільних відносин, формування правомірної поведінки їх учасників. Вона має такі специфічні ознаки, як заснованість на правових нормах, формальна визначеність, загальнообов'язковість, гарантованість державою, забезпеченість державним примусом, заохочення державою, реалізованість у 2-х формах – добровільній і державно-примусовій [6].

У зв'язку з розвитком концепції поділу галузей права на приватноправову і публічно-правову, відповідальність формально також можна поділяти на ці види. На перший погляд для публічного права характерна перш за все репресивно-каральна відповідальність, а для приватного – відновлювальна. Але функцією держави є захист правопорядку у всіх його проявах. Ось чому, правовідносини, що виникають у зв'язку з учиненням будь-якого правопорушення, є насамперед публічно-правовими. Приватноправовий інтерес учасника суспільних відносин вужче публічного й не може охоплювати відновлення лише майнового стану. Публічно-правовий же включає в себе не тільки відновлення майнового стану потерпілого, а й правопорядку, авторитету державної влади. Проте загрози вітальній безпеці можливі також і через порушення розумного компромісу приватноправового й публічно-правового регулювання. Міжвідомча діяльність органів контролю відбиває характер застосування санкцій. Найбільш дійовим і поширеним видом примусу є притягнення уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування суб'єктів господарювання до адміністративно-господарської відповідальності за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення й ліквідацію його наслідків. Ці санкції (ст. 238 ГК) застосовуються лише до суб'єктів господарювання. Проте вони фактично не спрямовані на врегулювання відносин закладів охорони здоров'я, що існують як негосподарюючі суб'єкти, а фінансуються з Держбюджету. Безумовно, діяльність контролюючих органів у царині охорони здоров'я – це важлива функція держави по захисту інтересів як суб'єктів господарювання, так і населення. Але при цьому однією із загроз національній безпеці у розглядуваній сфері залишається фактична відсутність повного спеціального медичного контролю.

*Отже, при забезпеченні вітальної безпеки основними системними функціями господарсько-правових засобів державного регулювання у сфері охорони здоров'я, що відбивають практичний сенс їх існування в межах соціального цілого, виступають такі: а) прогностична – прогнозування і програмування економічного й соціального розвитку України шляхом видання правового документа; б) пов'язана з нею функція управління – прийняття юридично значущих рішень шляхом державної реєстрації суб'єктів господарювання, ліцензування певних видів господарської діяльності, ліцензування і квотування зовнішньоекономічних операцій, встановлення нормативів і медичних стандартів тощо; в) контрольна, тобто правова форма державного регулювання, – сукупність організаційно-технічних і правових заходів, спрямованих на визначення компетентними органами ступеня відповідності фактичних напрямків і результатів діяльності суб'єктів господарського життя встановлених державою правилам, нормам і нормативам, виявлення порушень у діяльності цих суб'єктів і вжиття заходів щодо їх усунення, у тому числі застосування господарсько-правових санкцій.*

Таким чином, реалізація цільових зусиль забезпечення вітальної безпеки має

ґрунтуватися на наступних засадах: (а) дотримання пріоритету останньої в сукупності всіх елементів якості життя громадян; (б) визнання соціальної домінанти забезпечення вітальної безпеки над іншими складниками національної безпеки; (в) послідовне зміцнення вітальної безпеки завдяки створенню дійової національної системи запобігання загрозам у царині охорони здоров'я; (г) збалансоване поєднання заходів оперативного, тактичного і стратегічного напрямків попередження причин виникнення вітальної небезпеки; (д) міжнародне співробітництво в її забезпеченні.

**Список літератури:** 1. *Алексеев С.С.* Государство и право: Нач. курс: 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрид. лит., 1996. – 192 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. *Вінник О.М.* Господарське право: Курс лекцій. – К.: Атіка, 2004. – 624 с. 4. Господарське право України: Навч. посіб. / За заг. ред. *Н.О. Саниахметової*. – Х.: Одісей, 2005. – 608 с. 5. Державний контроль у сфері виконавчої влади: Наук. доп. / За заг. ред. *В.Б. Аверьянова*. – К.: Юрнаукцентр, 2000. – 59 с. 6. *Липинский Д.А.* О системе права и видах юридической ответственности // Правоведение. – 2003. – №2. – С. 27-37. 7. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 496 с. 8. *Шербина В.С.* Господарське право: Підручник. – 2-е вид., перероб. і доп. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 592 с.

*Надійшла до редакції 17.04.2007 р.*