

## ДО ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКИХ ВІДНОСИН В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я

*Розглянуто основні недоліки господарсько-правового забезпечення відносин в галузі охорони здоров'я та з'ясовано особливості державного регулювання цих відносин, визначено пріоритетні напрями реалізації державної соціально-економічної політики у даній галузі.*

**Ключові слова:** господарські відносини, охорона здоров'я, господарсько-правове забезпечення, державне регулювання, методи і форми державного регулювання, державні закупівлі.

Сьогодні соціально-економічна ситуація в Україні значною мірою залежить від проведення якісного реформування чинної системи господарсько-правового забезпечення відносин, зокрема у сфері охорони здоров'я, що зумовлює необхідність визначення проблем та пошуку шляхів удосконалення її господарсько-правового регулювання. На суспільну важливість даної проблематики звертається увага як у нормативно-правових актах [20], так і в теоретичних працях правознавців: окремі автори доходять висновку, що законодавство, яке регулює відносини з організації і здійснення господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, не відповідає існуючим в юридичній літературі показникам його якісного стану та потребує вдосконалення [2, с. 8], а правове забезпечення державної підтримки виробництва та торгівлі лікарськими засобами розроблено лише частково [9, с. 9].

Питання державного регулювання господарських відносин у сфері охорони здоров'я досліджували у своїх працях Л. М. Дешко [2], О. Е. Зекий [6], Л. І. Куш [9], В. М. Пашков [15], В. М. Рудий [25], Р. Б. Салман [26] та інші науковці. Проте зміна пріоритетів у державній соціально-економічній політиці зумовлює необхідність інтенсифікації досліджень у цій сфері, пошуку нових підходів до господарсько-правового забезпечення відносин. Як зазначає

Д. В. Задихайло, масштаб завдань робить науку господарського права інноваційною лабораторією зі створення нових засобів та механізмів правового регулювання, компонування їх у новому складі [5, с. 178].

Метою даного дослідження є з'ясування проблеми господарсько-правового забезпечення відносин у сфері охорони здоров'я та їх узагальнення, а також визначення основних правових підходів щодо вдосконалення системи державного регулювання цих відносин.

Господарській діяльності у сфері охорони здоров'я характерні такі властивості, як цілеспрямованість всіх дій на забезпечення різноманітних потреб населення у сфері охорони здоров'я, системність здійснення таких дій, що об'єднує їх в одне ціле, постійність, тривалість [2, с. 7]. Правове забезпечення таких ознак у господарських відносинах досягається шляхом проведення збалансованої та ефективної державної соціально-економічної політики. На думку В. М. Пашкова, в Україні державна політика щодо регулювання сфери охорони здоров'я є суперечливою та непослідовною [15, с. 64]. Практичним оформленням цієї тези стає незадовільний економічний стан цієї сфери. На сучасному етапі основними проблемами господарсько-правового забезпечення відносин в охороні здоров'я є такі:

1. Недостатній рівень фінансового, матеріально-технічного забезпечення потреб сфери охорони здоров'я. На проблеми у фінансуванні цієї системи звертають увагу В. В. Козирєва [8, с. 75–78], В. М. Пашков [18, с. 184], М. І. Мельник і М. І. Хавронюк [10]. Згідно з офіційними даними [20] стан здоров'я населення України прямо залежить від рівня фінансування сфери охорони здоров'я, але за останні 15 років цей рівень не піднімався вище 3,4 % обсягу ВВП за мінімальної потреби у 5 %. Через нестачу фінансових ресурсів як джерела господарської активності закладів охорони здоров'я та фармацевтичних підприємств виникає дефіцит у забезпеченні населення та господарських організацій лікарськими засобами, медичними виробами.

2. Зростання рівня захворюваності громадян, коли показники смертності населення в Україні у 2 – 4 рази перевищують аналогічні показники в ЄС [20].

Це супроводжується зростанням рівня споживання лікарських засобів при наданні медико-санітарної допомоги [24, с. 253-254], зайвою медикалізацією, частим віднесенням нормальних станів людини до медичних проблем [1, с. 246].

3. Неефективне використання матеріально-фінансових ресурсів, низький рівень організаційної взаємодії уповноважених суб'єктів господарського права при забезпеченні потреб закладів охорони здоров'я і населення у лікарських засобах, виробках медичного призначення, медичній техніці.

По-перше, у зв'язку з тим, що мають місце проблеми у фінансуванні системи охорони здоров'я, на чому наголошувалося вище, може скластися ситуація, що комплексні потреби господарських організацій у всіх групах лікарських засобах неможливо буде задовольнити. За таких умов має бути забезпечена економія у використанні ресурсів та здійснюватися придбання, в першу чергу життєво важливих лікарських засобів, у результаті чого можуть досягатися цілі, на які звертає увагу Т. Маккоун [28, с. 178]. Це має забезпечуватися внесенням відповідних змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я [13], Закону України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. [18].

По-друге, структура та обсяги споживання лікарських засобів в Україні не збігаються з показниками захворюваності. Наприклад, перше місце посідають хвороби серцево-судинної системи, тоді як відповідна група лікарських засобів за обсягом продаж посідає лише восьме місце [23].

По-третє, на ринку відсутня спеціальна інфраструктура, яка б забезпечувала організаційну взаємодію уповноважених суб'єктів господарського права при забезпеченні потреб закладів охорони здоров'я і населення в лікарських засобах, медичних виробках [21]. Для прикладу слід згадати ситуацію, що мала місце у 2010 р., коли не було забезпечено цільове використання у регіонах 119 одиниць медичної техніки на суму 6 млн грн, закупленої Міністерством охорони здоров'я України у 2007 – 2008 рр. на виконання заходів зі створення системи надання екстреної медичної допомоги,

внаслідок чого обладнання було поставлено територіальними органами охорони здоров'я однопрофільним закладам охорони здоров'я, оснащення яких постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги на період до 2010 року» від 05.11.2007 р. взагалі не передбачалося [27].

По-четверте, не завжди здійснюється безперервне забезпечення населення лікарськими засобами і виробами медичного призначення [22], не функціонує система компенсацій вартості лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних і соціальних послуг.

4. Не забезпечено інноваційний розвиток охорони здоров'я, зокрема однією з проблем фармацевтичної галузі є відсутність належного стимулювання вітчизняних виробників до розробки та впровадження нових оригінальних лікарських засобів і нарощування експортного потенціалу [20]. У 2009 р. інноваційну діяльність здійснювали лише 14,4 тис. малих підприємств, що становить 6,1 % від загальної кількості малих підприємств. Це вказує на помітне відставання інноваційних процесів у малому підприємстві від темпів розвитку інноваційних процесів в економіці України взагалі і майже на десятиразове відставання від стану інноваційної активності малих підприємств в Європі [4]. Натомість інноваційне підприємство може забезпечити впровадження досягнень науково-технічного прогресу не лише у виробництво, а й соціальну сферу [7, с. 263].

З огляду на ці негативні фактори на законодавчому рівні до стратегічних пріоритетних напрямів інноваційної діяльності на 2011 – 2021 рр. було віднесено впровадження нових технологій та обладнання для якісного медичного обслуговування, лікування, фармацевтики [19].

5. Залежність від імпорту, зниження частки вітчизняних лікарських засобів на фармацевтичному ринку. Так, кількість вітчизняних лікарських засобів на фармацевтичному ринку знизилася з 39 % у 2005 р. до 29,7 % у 2010 р., також спостерігається дублювання асортиментних позицій лікарських засобів, що ставить під загрозу незалежність України від імпорту

фармацевтичної продукції на випадок виникнення надзвичайних ситуацій [23]. Обсяг імпорту фармацевтичної продукції у 2010 році у порівнянні з 2009 р. зріс у національній валюті на 16,5 %. За перший квартал 2011 р. обсяг імпорту зріс на 16,2 % [23]. У цьому питанні В. М. Пашков є більш категоричним: на сучасному етапі має місце втрата фармацевтичної незалежності України [15, с. 9].

Таким чином, з огляду на визначені основні недоліки господарсько-правового забезпечення відносин в охороні здоров'я можна сформулювати такі позиції: 1) у сфері охорони здоров'я питання економічного та соціального порядків виступають складовими одного континууму; 2) існуючі недоліки розвитку сфери унеможливають реалізацію перспективних цілей реформування системи медичного обслуговування; 3) існування реальної загрози економічному суверенітету держави; 4) правові методи державного регулювання господарських відносин в охороні здоров'я не забезпечують належне функціонування сфери; 5) розробка нової концепції державної соціально-економічної політики повинна передбачати мінімальні витрати бюджетних коштів; 6) нова парадигма державного регулювання галузі передбачає використання методів регулювання у комплексі, включення до цього механізму нових методів; 7) двома концептуальними напрямками реалізації державної соціально-економічної політики в охороні здоров'я повинні стати: а) своєчасне, ефективне задоволення державних потреб у лікарських засобах, виробках медичного призначення, медичній техніці, медичних і соціальних послугах для виконання поточних завдань охорони здоров'я; б) забезпечення інноваційного розвитку охорони здоров'я.

Для успішного проведення реформи необхідний дуже твердий тиск [3, с. 61]. Поряд із цим однією з проблем є відсутність системного підходу до регулювання державних закупівель товарів і послуг [11, с. 57]. В. М. Пашковим розроблено шляхи нейтралізації загроз вітальній безпеці, до яких зокрема належать квотування, створення інноваційних фондів, інвестиційних компаній, концентрація капіталу в державних цільових програмах через створення

об'єднань підприємств, участь держави у статутних фондах фармацевтичних виробників, встановлення обмежень на господарську діяльність [15, с. 9-10].

У той же час на увагу заслуговують такі методи державного регулювання господарських відносин як державні закупівлі та поставка матеріальних цінностей до державного резерву. На державні закупівлі увага звертається як на один із основних чинників підвищення стандартів надання медичних і соціальних послуг, медикаментозного забезпечення шляхом поліпшення матеріально-технічної бази закладів охорони здоров'я, оптимізації цінової політики на предмет закупівель, раціонального використання бюджетних коштів [12]. У цьому контексті помічаємо незбалансованість господарсько-правових досліджень, адже даним правовим методам увага або взагалі не приділяється, або відповідні дослідження мають однобічний характер. Ці правові методи, володіючи широким потенціалом для запровадження нових комбінацій правових засобів у механізм регулювання, у взаємодії з іншими методами регулювання, володіють потенціалом для забезпечення подолання визначених недоліків господарсько-правового забезпечення відносин.

Здійснення державних закупівель, згідно із Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. [18], передбачає придбання замовником лікарських засобів, медичних виробів, медичних і соціальних послуг за державні кошти у порядку, встановленому законодавством. Закупівлям характерні такі господарсько-правові форми державного регулювання: 1) господарсько-правове регулювання (на законодавчому та підзаконному рівнях); 2) прийняття актів, що мають рекомендаційний характер для господарських організацій з питань їх участі у відносинах; 3) планування; 4) координація; 5) прийняття організаційно-розпорядчих актів; 6) нагляд; 7) контроль; 8) інформаційне забезпечення суб'єктів господарських відносин; 9) застосування адміністративно-господарських санкцій. Доктринально державне регулювання господарських відносин в охороні здоров'я здійснюється переважно в таких господарсько-правових формах: 1) господарсько-правове регулювання; 2) прийняття організаційно-розпорядчих актів; 3) нагляд;

- 4) контроль; 5) інформаційне забезпечення суб'єктів господарських відносин;
- б) застосування адміністративно-господарських санкцій.

Така система правових форм, що характеризується більшою варіативністю, ніж аналогічний середній показник у сфері охорони здоров'я в цілому, створює передумови для поліфункціонального застосування державних закупівель. Тому не випадково однією з основних причин негативної ситуації з ендокринними захворюваннями в Україні визнається недосконалий порядок забезпечення хворих лікарськими засобами та виробами медичного призначення, що може бути подолано ефективним плануванням закупівель [22].

Стосовно господарсько-правового забезпечення формування запасів державного матеріального резерву, то воно здійснюється у формі поставок матеріальних цінностей, що, відповідно до Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 р. [17], передбачає закупівлю та відвантаження матеріальних цінностей на підприємства державного резерву для їх зберігання. Це формулювання змістовно суперечить ч. 1 ст. 8 цього Закону [17], крім того, зміст поняття «закупівля» визначено у Законі України «Про здійснення державних закупівель» від 01.06.2010 р. [18]. Тому в п. 8 ст. 2 Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 р. [17] поняття «закупівля» варто замінити словом «придбання» та доповнити цей абзац реченням такого змісту: «Поставка матеріальних цінностей до державного резерву здійснюється на підставі замовлень на поставку продукції для державних потреб і державних закупівель, у порядку, встановленому Законом України «Про здійснення державних закупівель».

Таким чином, поставка матеріальних цінностей до державного резерву, згідно із Законом України «Про державний матеріальний резерв» від 24.01.1997 р. [17], здійснюється в такий спосіб: 1) щорічні обсяги поставок матеріальних цінностей до державного резерву в першочерговому порядку плануються під час здійснення державного замовлення; 2) здійснення державних закупівель у випадку забезпечення виконання встановлених обсягів накопичення запасів державного резерву.

До основних проблем господарсько-правового забезпечення відносин у сфері охорони здоров'я належать: 1) недостатній рівень фінансово, матеріально-технічного забезпечення потреб сфери; 2) зростання рівня захворюваності, показників смертності громадян; 3) неефективне використання матеріально-фінансових ресурсів, низький рівень організаційної взаємодії уповноважених суб'єктів господарського права при забезпеченні потреб закладів охорони здоров'я і населення у лікарських засобах, медичних виробках; 4) не забезпечено інноваційний розвиток сфери охорони здоров'я; 5) істотна залежність від імпорту, зниження частки вітчизняних лікарських засобів на фармацевтичному ринку. Таким чином, господарським відносинам у сфері охорони здоров'я характерні загалом тотожні проблеми, що і народному господарству в цілому, з урахуванням того, що тут питання економічного та соціального порядків виступають складовими одного континууму.

#### Список літератури:

1. *Аберкромби Н.* Социологический словарь / Н. Аберкромби, С. Хилл, Б. Тернер. – М. : Экономика, 2004. – 620 с.
2. *Дешко Л. М.* Державне регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Л. М. Дешко ; Донецький нац. ун-т. – Донецьк, 2010. – 20 с.
3. *Економіка України на шляху від депресії до зростання: джерела, важелі, інструменти / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська та ін.* – К. : НІСД, 2010. – 96 с.
4. *Економічна безпека України: проблеми та перспективи : матеріали «круглого столу»* [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/journal/econ.htm>. – Заголовок з екрану.
5. *Задихайло Д. В.* Кодифікація інноваційного законодавства: окремі концептуально-правові підходи / Д. В. Задихайло // Вісник академії правових наук України. – 2010. – № 4 (63). – С. 177–185.
6. *Зекий О. Е.* Управление ресурсами здравоохранения и системы ОМС. Методология, организация и опыт внедрения информационного обеспечения / О. Е. Зекий. – М. : Экос-Информ, 1999. – 416 с.
7. *Ілляшенко С. М.* Управління інноваційним розвитком промислових підприємств : монографія / С. М. Ілляшенко, О. А. Біловодська. – Суми : Університ. книга, 2010. – 281 с.
8. *Козирева В.* Проблеми фінансування діяльності системи та закладів охорони здоров'я / В. Козирева // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 1. – С. 75–78.
9. *Куц Л. І.* Господарсько – правове регулювання виробництва та торгівлі лікарськими засобами : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Л. І. Куц ; Ін-т економіко-правових досліджень НАН України. – Донецьк, 2004. – 20 с.
10. *Мельник М. І.* Законодавство України про охорону здоров'я (коментарі та постатейні матеріали) / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2000. – 256 с.
11. *Міняйло О.* Тендерні пропозиції в системі державних закупівель / О. Міняйло // Вісник Київ. нац. торг.-екон. ун-ту. – 2007. – № 5. – С. 56–62.



12. Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про усунення недоліків у сфері державних закупівель лікарських засобів та виробів медичного призначення» від 04.02.2010 р. № 73 // Аптека. – 2010. – № 728. – С. 34–39.
13. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII // ВВР України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
14. *Пашков В. М.* Засади формування державною господарсько-правової політики у сфері охорони здоров'я / В. М. Пашков // Вісник Національної юридичної академії України ім. Ярослава Мудрого. Серія : Економічна теорія та право / [редкол. : А. П. Гетьман та ін.]. – Х. : Право, 2011. – № 2 (5). – С. 180–189.
15. *Пашков В. М.* Проблеми господарсько-правового забезпечення відносин в сфері охорони здоров'я : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04 / В. М. Пашков ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2010. – 37 с.
16. *Пашков В. М.* Проблеми державного регулювання правовідносин у галузі охорони здоров'я / В. М. Пашков // Український медичний часопис. – 2005. – № 5. – С. 64–67.
17. Про державний матеріальний резерв : Закон України від 24.01.1997 р. № 51/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 8. – Ст. 89.
18. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI // ВВР України. – 2010. – № 33. – Ст. 1140.
19. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні: Закон України від 08.09.2011 р. № 3715-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 77. – Ст. 2841.
20. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про сучасний стан та перспективи розвитку фармацевтичної галузі України» : постанова Верховної Ради України від 06.10.2011 р. № 3901-VI // Голос України. – 2011. – № 199. – Ст. 152.
21. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи реформування охорони здоров'я та медичне страхування в Україні» : постанова Верховної Ради України від 21.10.2009 р. № 1651-VI // ВВР України. – 2009. – № 51. – Ст. 760.
22. Про схвалення Концепції Державної цільової програми «Цукровий діабет» на 2009 – 2013 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.01.2009 р. № 17-р // Офіційний вісник України. – 2009. – № 3. – Ст. 89.
23. Проект концепції Державної цільової програми «Розвиток імпортозамінних виробництв в Україні та заміщення імпортованих лікарських засобів вітчизняними, у тому числі біотехнологічними препаратами та вакцинами на 2011 – 2021 роки» // Аптека. – 2011. – № 786. – С. 22–31.
24. *Рожкова І.* Задоволення потреб громадян у послугах охорони здоров'я на регіональному рівні (на прикладі Дніпропетровської області) / І. Рожкова // Збірник наук. праць НАДУ при Президенті України / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Вип. 2. – С. 252–259.
25. *Рудий В. М.* Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні / В. М. Рудий. – К. : Сфера, 2005. – 272 с.
26. *Салман Р. Б.* Реформы системы здравоохранения в Европе. Анализ современных стратегий : пер. с англ. / Р. Б. Салман, Дж. Фигерайс. – М. : Гоэтар Медицина, 2000. – 432 с.
27. *Фліссак Я. А.* Бюлетень підготовлений за матеріалами Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України, виділених Міністерству охорони здоров'я України на створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги // Я. А. Фліссак, Г. А. Шах. – К. : Рахункова палата України, 2010. – 38 с.
28. *McKeown T.* The role of medicine: Dream, Mirage of Nemesis / Т. McKeown. – Oxford, 1979. – 207 p.

***Олефир А. А.* К вопросу совершенствования государственного регулирования хозяйственных отношений в здравоохранении.**

*Рассмотрены основные недостатки хозяйственно-правового обеспечения отношений в здравоохранении и определены особенности государственного регулирования этих отношений, сформулированы приоритетные направления реализации государственной социально-экономической политики в указанной сфере.*

**Ключевые слова:** хозяйственные отношения, здравоохранение, хозяйственно-правовое обеспечение, государственное регулирование, методы и формы государственного регулирования, государственные закупки.

***Olefir A. Improving system of state regulating economical relations in the sphere of health protection.***

*In this article were marked main shortcomings in the process of economy-legal ensuring relations in the sphere of health protection. Also were shown specifications of state regulating in this relations, fixed several prior directions of state policy in this sphere.*

**Key words:** economical relations, health protection, economy-legal ensuring, state regulating, methods and forms of state regulating, public procurement.