

УДК 346.14:614.27

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТА ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В ОХОРОНІ ЗДОРОВ'Я

А. О. Олефір

Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Розглянуто проблему господарсько-правового визначення предмета державних закупівель в охороні здоров'я. Крізь призму сфери охорони здоров'я обґрунтовано модель структури предмета державних закупівель, згідно з якою останній поділяється на основний та допоміжний. Визначено, що об'єктивуючись у якісному вимірі, цей предмет правовідносин має загальні та спеціальні господарсько-правові ознаки.

Ключові слова: *господарсько-правове забезпечення, державні закупівлі, предмет державних закупівель, охорона здоров'я, лікарські засоби, медичні послуги, продукція виробничо-технічного призначення, виробни народного споживання.*

Постановка проблеми. Політико-правова дійсність, що склалася в Україні, демонструє реальне бажання органів публічної влади реформувати окремі галузі народного господарства. У цьому процесі на перший план виходять проблеми господарсько-правового забезпечення сфери охорони здоров'я та максимізації раціонального, ефективного використання державних коштів. Означені питання на сьогодні мають законодавче обґрунтування: ст. 7 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про основи національної безпеки України» визначено, що криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення є загрозою національним інтересам і національній безпеці України. Однією з основних засад внутрішньої політики в економічній сфері згідно зі ст. 7 Закону України від 1 липня 2010 р. «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» є підвищення результативності державних видатків, реалізація прозорої політики закупівель за державні кошти.

Для сфери охорони здоров'я механізм державних закупівель має особливе значення з огляду на те, що охорона здоров'я є одним з найбільших сегментів державних закупівель в Україні: у 2008 р. Міністерство охорони здоров'я України закупило товарів, робіт, послуг на суму 1 722 056 897 грн [1, с. 20]. На підставі такого симбіозу юридичних фактів актуалізуються всі передумови для дослідження проблематики державних закупівель у сфері охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання господарсько-правового визначення предмета державних закупівель у сфері охорони здоров'я є малодослідженим у вітчизняній науці. Такі науковці-господарники, як А. Васильєв, О. Вінник, Д. Задихайло, Л. Куш, В. Мамутов, В. Пашков,

О. Подцерковний звертають увагу на питання державного замовлення, фрагментарно розглядають державні закупівлі як засіб регулювання господарської діяльності. Що стосується дослідників сфери охорони здоров'я, то Н. Болотіна, Я. Буздуган, З. Гладун, В. Толочко, визначаючи проблеми сфери охорони здоров'я, не приділяють уваги державним закупівлям. Отже, як самостійна проблема державні закупівлі у сфері охорони здоров'я не були досліджені.

Формування цілей. Господарсько-правове визначення предмета державних закупівель в охороні здоров'я передбачає з'ясування двох ключових моментів: кола суспільних відносин, які охоплює сфера охорони здоров'я в сучасних умовах; ознак і структури предмета закупівель. Мета характеристики предмета полягає у тому, що він є обмежувальним критерієм, опосередковує особливості функціонування системи закупівель.

Виклад основного матеріалу. Система права держави призначена для врегулювання, стабілізації, удосконалення суспільних відносин. Як система права складається з галузей, інститутів, норм, так і суспільні відносини утворюють сфери, групи (галузі), одиничні відносини. Традиційно охорона здоров'я є невід'ємним елементом будь-якої суспільної формації разом з політикою, економікою, культурою. У ст. 168 Договору про функціонування Європейського Союзу від 25 березня 1949 р. закріплено: під час визначення та виконання всіх політик та заходів Союзу забезпечується високий рівень захисту здоров'я людини [2, с. 131]. В. Пашков, високо оцінюючі суспільну значущість охорони здоров'я, визначає її як специфічну галузь державного устрою [3, с. 1]. Незважаючи на суспільну значущість, органи публічної влади не забезпечують належних умов її розвитку, і як наслідок Україна за середнім показником частки видатків на охорону здоров'я у світі посідає 78 місце [1, с. 20]. Проте на нормативному рівні, яке на думку А. Васильєва та О. Подцерковного, є найбільш поширеною формою державного впливу на правовідносини [4, с. 61], статті 3, 49 Конституції України, ст. 3 Закону України від 19 листопада 1992 р. «Основи законодавства про охорону здоров'я» закріплюють пріоритетність гарантованого кожному громадянину права на охорону здоров'я. Основи законодавства про охорону здоров'я декларують, що охорона здоров'я визначається як система заходів, спрямованих на збереження і розвиток фізіологічних, психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості життя.

На думку російських дослідників Г. Вялкова, Р. Халфіна, В. Флека, Н. Кравченка, охорона здоров'я — це високотехнологічна, наукомістка, ресурсомістка галузь, яка за своїм характером і специфікою припускає наявність централізованих підходів та державного регулювання при розміщенні ресурсів і забезпеченні їх доступності для кожного жителя держави [5, с. 16]. Д. Карамішев визначає охорону здоров'я як соціальну сферу [6, с. 405]. Я. Буздуган, продовжуючи цю думку, конкретизує, що це — одна з галузей

соціальної сфери, де соціально-економічні, морально-етичні, політичні інтереси суспільства перетинаються [7, с. 116]. В. Пашков видами діяльності, якими репрезентовано сферу охорони здоров'я, визначає медичну і фармацевтичну діяльність [3, с. 6] та зазначає, що охорона здоров'я має комплексний характер [8, с. 12]. Якщо комплексність визначити як поєднання елементів, що мають як спільні, так і відмінні джерела походження та здійснюють загальну функцію, то останньою обґрунтовано вважати здоров'я людини, що є станом повного фізичного, душевного, соціального благополуччя, а не тільки відсутністю хвороб, фізичних дефектів.

Право на здоров'я є немайновим благом. Г. Журавльова визначає благо як те, що має повний позитивний зміст, продукт праці, який задовольняє певну людську потребу та відповідає інтересам, цілям, прагненням людей [7, с. 115]. У ст. 6 Основ законодавства України про охорону здоров'я вкладено широкий зміст у розумінні права на охорону здоров'я, зокрема соціальне обслуговування та забезпечення. Я. Буздуган зазначає, що здоров'я досягається шляхом складних і постійних активних зусиль усіх структур і систем суспільства та держави, які беруть участь у процесі створення благ життя [7, с. 116]. Т. Гурська акцентує на тому, що здоров'я — це особисте немайнове благо, не пов'язане з товарно-грошовою формою [8, с. 13]. На сучасному етапі і здоров'я, і охорона здоров'я розглядаються як явища комплексні, що є свідченням відходу від біомедичної моделі охорони здоров'я до соціомедичної, яка, на думку С. Тейлора, має забезпечувати не тільки відсутність хвороб, а й певний соціальний ресурс [9, с. 203 — 207]. Тобто, охорона здоров'я безпосередньо утворює певну сферу суспільних відносин, що передбачає функціонування систем медичного, фармацевтичного, соціального обслуговування громадян та засобів, що супроводжують їх реалізацію, з метою забезпечення права на здоров'я.

Щодо врегулювання сфери суспільних відносин правовим інструментарієм, відповіддю на стагнацію адміністративно-правової моделі охорони здоров'я є господарсько-правове забезпечення сфери охорони здоров'я. Господарське забезпечення охорони здоров'я врегульовує предметні відносини з точки зору їх вартісного, контрольованого, адресного характеру і може розглядатися як окремий інститут господарського права [3, с. 2]. Л. Куц зазначає, що охорона здоров'я є однією з найважливіших галузей невиробничої сфери народного господарства [10, с. 755]. Визначальною рисою господарсько-правових відносин є присутність елемента «публічності», що, на думку А. Кряжкова, передбачає присутність держави, вся діяльність якої як загальносоціального інституту спрямована на благо суспільства [11, с. 95]. Тому в системі охорони здоров'я шляхом її впорядкування саме за допомогою господарсько-правового інструментарію буде забезпечено розвиток, удосконалення.

Згідно зі ст. 9 ГК України оптимальне узгодження інтересів, тобто співвідношення між необхідністю і можливістю задоволення потреб, суб'єктів господарювання, споживачів, суспільних верств, суспільства становить ядро

економічної політики України. З огляду на це Г. Знаменський стверджує, що вертикальні господарські правовідносини будуються не на прямому підпорядкуванні одного суб'єкта другому, а на їх взаємних обов'язках, рівному підкоренні суспільному господарському порядку [12, с. 54 — 55]. Цей принцип повністю характерний для відносин державних закупівель, які передбачають придбання замовником на основі державного контракту товарів, послуг, робіт за державні кошти у визначеному Законом України від 1 червня 2010 р. «Про здійснення державних закупівель» порядку.

Відносини державних закупівель не слід ототожнювати з державним замовленням, що є інструментом задоволення державних потреб і здійснюється шляхом формування на контрактній основі складу, обсягів продукції, необхідної для державних потреб, розміщення державних контрактів на її поставання серед підприємств, організацій усіх форм власності, правова регламентація якого має місце в Законі України від 22 грудня 1995 р. «Про державне замовлення для пріоритетних державних потреб». В. Щербина визначає державне замовлення як обов'язковий для виконавців юридичний акт централізованого планування виробництва, тобто плановий договір (державний контракт), що виконує функції правового забезпечення економічних потреб, правового засобу реалізації державних замовлень і децентралізованого планування господарської діяльності [13, с. 297].

Держава, здійснюючи закупівлі товарів, послуг, робіт у межах господарських правовідносин, забезпечує реалізацію своїх функцій в усіх сферах суспільного буття. Тому питання державних закупівель доцільно досліджувати не ізольовано, а в контексті правовідносин, для вирішення запитів яких використовується зазначений засіб регулюючого впливу держави.

Загалом, схема динаміки відносин у сфері державних закупівель має такий вигляд: замовник у формі кваліфікаційної документації робить публічну ofertу укласти господарський договір; учасники у формі кваліфікаційних пропозицій надають замовнику відповідь на ofertу; після проведення процедури оцінювання кваліфікаційної документації замовник акцептує пропозицію конкурсних торгів, що є найбільш економічно вигідною. Процедура розвитку відносин державних закупівель, будучи спеціально-господарським регулюванням, має доповнюючий елемент у формі системи компенсацій (відшкодування витрат), що не утворює відносини державних закупівель у прямому (законодавчому) їх розумінні, але є їх похідним інструментом у сферах, де застосування конкурсних процедур недоцільно.

У відносинах державних закупівель, у контексті цього дослідження, має значення виокремлення предмета господарсько-правового регулювання, що виступає матеріальним виразом об'єкта правовідносин. Об'єкт є основним, невід'ємним елементом господарських правовідносин у сфері державних закупівель в охороні здоров'я. У спеціальній літературі певна увага приділяється дослідженню проблеми об'єкта правовідносин: Г. Знаменський визначав

об'єкти господарського правовідношення засобами реалізації господарського інтересу [10, с. 72]; М. Кельман та О. Мурашин до об'єкта відносять матеріальні, духовні, соціальні блага [14, с. 127]; Є. Харитонова об'єктом цивільних правовідносин називає матеріальне чи нематеріальне благо, з приводу якого правовідношення виникає [15, с. 255]. Структуроване визначення об'єкта правовідносин шляхом виокремлення конкретних ознак дозволяє визначити інструментарій дослідження предмета державних закупівель, адже, як було з'ясовано, державні закупівлі мають обов'язковий зв'язок з конкретними правовідносинами, а отже, з предметом, який їх детермінує.

Розуміння охорони здоров'я у широкому значенні створює передумови визначення основного і допоміжного предмета правовідносин. Функціонування систем медичного, фармацевтичного, соціального обслуговування громадян передбачає існування основного предмета відносин — лікарських засобів, виробів медичного призначення, медичної техніки, медичних послуг, соціальних послуг. Засоби, що супроводжують функціонування основних систем охорони здоров'я, матеріалізуються у формі продовольчої і непродовольчої продукції, робіт, послуг, що не належать до основного предмета і утворюють допоміжний предмет.

Державні замовники у сфері охорони здоров'я, крім основного предмета, обов'язково закуповують допоміжний, без якого ефективно функціонування сфери є неможливим. Очевидно, що специфіку сфери охорони здоров'я у відносинах державних закупівель відображає основний предмет. Т. Тарахонич зазначає, що при встановленні сфери правового регулювання слід урахувати певні моменти, зокрема, регулюванню мають підлягати найбільш суттєві суспільні відносини, що мають принципове значення для держави, окремих осіб [16, с. 298 — 299]. Аналіз допоміжного предмета є актуальним у контексті тих правовідносин, де він має вираз основного, що визначається потребами сфери. Тому дослідження державних закупівель предмета, що не відображає особливості сфери охорони здоров'я, втрачає сенс у курсі обраного напряму дослідження. Водночас слід звернути увагу та окреслити межі допоміжного предмета державних закупівель в охороні здоров'я.

У ст. 262 ГК України матеріальні блага поділено на продукцію виробничо-технічного призначення і вироби народного споживання. У сфері охорони здоров'я вироби народного споживання поділяються на продовольчі і непродовольчі товари. Продовольчі товари є споживними та включають харчові продукти, продовольчу сировину. У ст. 1 Закону України від 23 грудня 1997 р. «Про безпечність та якість харчових продуктів» харчовий продукт (їжа) визначається як будь-яка речовина або продукт, призначений для споживання людиною; продовольча сировина — це сировина для одержання харчових продуктів. Зазначений законодавчий акт декларує, що харчові продукти включають харчові продукти для спеціального дієтичного споживання, функціональні харчові продукти, а також харчові добавки, ароматизатори,

дієтичні добавки та допоміжні матеріали для перероблення, допоміжні засоби і матеріали для виробництва та обігу.

Відносно самостійне місце у системі посідають харчові продукти для спеціального дієтичного споживання, функціональні харчові продукти, дієтичні добавки, що мають такі ознаки: є продуктами харчування; використовуються перорально; не є заміниками лікарських засобів через незначне кількісне оцінювання впливу на організм; мають певні лікувально-профілактичні чи біологічно-стимулюючі властивості; використовуються з метою відновлення вітамінного, мінерального балансу, задоволення дієтичних потреб, зміни перебігу біологічних процесів в організмі людини. Окреслені властивості детермінують особливий режим їх обігу, що регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2006 р. «Про реалізацію статті 28 Закону України “Про безпечність та якість харчових продуктів”», яка визначає порядок проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи шляхом ідентифікації, випробування, оцінювання ефективності у спеціальних лабораторіях та державної реєстрації.

Непродовольчі товари є неспоживними, призначеними для неодноразового використання, коли вони зберігають первісний вигляд протягом тривалого часу. До них, як правило, належать предмети одягу, взуття, постільна білизна, побутова хімія, посуд, електротовари, товари для відпочинку і спорту, канцелярські товари, періодичні видання. Продукцію виробничо-технічного призначення, що належить до неспоживної, доцільно класифікувати залежно від правового режиму майна у фондах суб'єктів господарювання, негосподарюючих суб'єктів. До основних фондів можуть закуповуватися транспортні засоби, устаткування, обладнання, меблі; до оборотних фондів — паливно-енергетична продукція, господарські інструменти, інвентар.

При визначенні сутності послуг і робіт як допоміжного предмета державних закупівель у сфері охорони здоров'я необхідно враховувати, що Закон України від 1 червня 2010 р. «Про здійснення державних закупівель» послуги розуміє у широкому господарсько-правовому значенні як будь-які закупівлі, крім товарів і робіт, тоді як роботи пов'язує виключно з галуззю будівництва. Тобто, виконання робіт, що характеризується майовим результатом діяльності, реалізується у формі підряду на проектування, будівництво нових, розширення, реконструкцію, капітальний ремонт, реставрацію існуючих об'єктів і споруд виробничого, невиробничого призначення та супутніх робіт у будівництві. Якщо предметом договору виступає надання послуг, то вони можуть належати до сфер транспорту, інновацій, фінансів, побутового та господарського обслуговування.

Окреслення меж допоміжного предмета дозволяє зробити висновок про обсяг предметної компетенції державних замовників в охороні здоров'я, яке визначається загальним закупівельним законодавством України, що обмежується лише нормами частин 2 і 3 ст. 2 Закону України «Про здійснення

державних закупівель». Важливо, що державна закупівля допоміжної продукції проводиться не за довільним асортиментом, тобто не для задоволення приватних (індивідуальних) інтересів керівника підприємства чи членів комітету конкурсних торгів, закупівля має бути обґрунтованою реально існуючими потребами і здійснюватися виключно для забезпечення пріоритетного публічного інтересу — ефективного функціонування сфери охорони здоров'я.

Що стосується визначення інструментарію аналізу основного предмета державних закупівель у сфері охорони здоров'я, то слід припустити, що відповідний предмет відносин об'єктивується в якісному вимірі, тобто має загальні та спеціальні господарсько-правові ознаки.

Загальні господарсько-правові ознаки характерні для будь-якого основного та допоміжного предмета державних закупівель у сфері охорони здоров'я. Вони передбачені в загальному законодавстві про державні закупівлі, зокрема Законі України «Про здійснення державних закупівель».

Спеціальні ознаки, відображаючи специфіку сфери охорони здоров'я, призначені основному предмету, відображають його специфіку як об'єкта майнових прав, об'єкта правового режиму обігу. Господарсько-правове забезпечення державних закупівель у сфері охорони здоров'я має конкретний, цілеспрямований характер. Р. Халфіна зазначає, що існують правовідносини, які не мають визначеного об'єкта, тобто об'єкт не є обов'язковим елементом структури правового відношення, хоча й має значення для виникнення та розвитку багатьох правових відносин та їх структури [15, с. 103]. У закупівельних відносинах, беручи до уваги зміст, межі основного предмета, об'єкт є завжди визначеним, оскільки залежно від специфіки останнього мають місце диференційовані режими публічного регулювання.

Висновки. На підставі викладеного слід констатувати таке. При господарсько-правовому забезпеченні державних закупівель у сфері охорони здоров'я остання розглядається у широкому значенні як сфера суспільних відносин, що передбачає функціонування систем медичного, фармацевтичного, соціального обслуговування громадян та засобів, що супроводжують їх реалізацію, з метою забезпечення права на здоров'я людини.

Крізь призму функціонування систем медичного, фармацевтичного, обслуговування громадян предмет державних закупівель у сфері охорони здоров'я розмежовано на основний — лікарські засоби, вироби медичного призначення, медична техніка, медичні послуги, соціальні послуги і допоміжний — засоби, що супроводжують функціонування основних систем у формі продовольчої і непродовольчої продукції, робіт, послуг.

Якщо основний предмет відображає специфіку сфери охорони здоров'я, є вихідним елементом в її виокремленні в сукупності інших суспільних відносин, то допоміжний предмет, хоча й не відображає особливості сфери, проте обов'язково закуповується закладами охорони здоров'я, без якого ефективне їх функціонування неможливе.

Предмет державних закупівель об'єктивується в якісному вимірі, тобто має загальні та спеціальні господарсько-правові ознаки: загальні ознаки характерні як для основного, так і для допоміжного предмета, передбачені в загальному законодавстві про державні закупівлі, зокрема Законі України «Про здійснення державних закупівель»; спеціальні ознаки, відображаючи специфіку сфери охорони здоров'я, притаманні основному предмету, відображають його специфіку як об'єкта майнових прав, об'єкта правового режиму обігу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шолойко Н. Медична сфера та бюджетні кошти. Ефективність закупівель / Н. Шолойко // Державні закупівлі України. — 2009. — № 12. — С. 20–22.
2. Основи права Європейського Союзу : нормативні матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. — Х. : ФІНН, 2010. — 392 с.
3. Пашков В. М. Проблеми господарсько-правового забезпечення відносин у сфері охорони здоров'я : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.04 / В. М. Пашков. — Х., 2010. — 37 с.
4. Господарське право України : підручник / під ред. А. С. Васильєва, О. П. Подцерковного. — 3-тє вид., перероб. і допов. — Х. : Одісей, 2008. — 488 с.
5. Вялкова Г. М. Комплексная оценка реализации программы государственных гарантий Российской Федерации / Г. М. Вялкова, Р. А. Халфин, В. О. Флек, Н. А. Кравченко // Проблемы управления здравоохранением. — 2002. — № 4. — С. 11–17.
6. Карамішев Д. В. Охорона здоров'я як суспільне надбання / Д. В. Карамішев // Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князевича. — К. : НАДУ, 2005. — Вип. 2. — С. 399–407.
7. Буздуган Я. М. Охорона здоров'я та медичні послуги в системі суспільних благ / Я. Буздуган // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 12. — С. 115–116.
8. Пашков В. М. Правове регулювання обігу лікарських засобів / В. М. Пашков. — К. : МОРІОН, 2004. — 160 с.
9. Андрух А. Соціологічне розуміння ролі медицини: міркування з приводу книги С. Тейлора і Д. Філда «Соціологія здоров'я та охорона здоров'я» / А. Андрух // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. — 2007. — № 2. — С. 203–210.
10. Хозяйственное право : учебник / В. К. Мамутов, Г. Л. Знаменский, Н. С. Хахулин и др. ; под ред. Мамутова В. К. — К. : Юринком Интер, 2002. — 912 с.
11. Кряжков А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжков // Государство и право. — 1999. — № 10. — С. 91–99.
12. Знаменський Г. Л. Господарське законодавство України: формування та перспективи розвитку / Г. Л. Знаменський — К. : Наук. думка, 1996. — 63 с.
13. Щербина В. С. Господарське право : підручник. — 3-тє вид., перероб. і допов. / В. С. Щербина. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 656 с.

14. Кельман М. С. Загальна теорія права (з схемами, кросвордами, тестами) : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. — К. : Кондор, 2002. — 353 с.
15. Цивільне право України : підручник : у 2 т. / за ред. Є. О. Харитонова, Н. Ю. Голубевої. — Х. : Одісей, 2008. — Т. 1. — 832 с.
16. Теорія держви і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 688 с.

ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРЕДМЕТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В ЗДРАВООХРАНЕНИИ

Олефир А. А.

Исследована проблема хозяйственно-правового определения предмета государственных закупок в здравоохранении. Через призму сферы здравоохранения обоснована модель структуры предмета государственных закупок, согласно которой последний подразделяется на основной и вспомогательный. Определено, что, объективируясь в качественном измерении, предмет правоотношений имеет общие и специальные хозяйственно-правовые признаки.

Ключевые слова: хозяйственно-правовое обеспечение, государственные закупки, предмет государственных закупок, здравоохранение, лекарственные средства, медицинские услуги, продукция производственно-технического назначения, изделия общественного потребления.

ECONOMY-LEGAL DEFINITION OF THE OBJECT IN THE RELATIONS OF STATE PURCHASING IN THE SPHERE OF HEALTH PROTECTION

Olefir A. O.

In research attention is payed on the problem of economy — legal definition of an object of state purchases in the sphere of health protection. According to some specifics of health protection, structural model of the object of state purchases, in which the last one is divided on major and not, were observed. The following object of legal relations contains general and casual features.

Keywords: economy — legal ensuring, state purchases, object of state purchases, health protection, medicaments, medical services, production of industrially — technical appointment, objects of people's use.