

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.85>

## ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

**Пристая М.,**  
аспірант

*кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Ужгородського національного університету*

### **Пристая М. Особливості публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я.**

У статті досліджуються особливості адміністрування у сфері охорони здоров'я через визначення поняття публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, його об'єкта(тів), суб'єкта(ів), та цілей.

Визначено, що під публічним адмініструванням варто розуміти діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що полягає у встановленні, зміні чи припиненні прав та обов'язків приватних осіб з метою впорядкування та організації суспільних відносин для втілення в життя рішень законодавчого органу. Публічне адміністрування може виражатися через прийняття нормативних актів, адміністративних актів, а також вчинення юридично-значущих дій.

Встановлено, що у наукових роботах юридичного спрямування та державного управління охорона здоров'я та медична сфера часто розглядаються як об'єкт публічного управління (адміністрування). Проте для цілей юридичного дослідження об'єктом публічного адміністрування визначається сфера або галузь охорони здоров'я, в якій взаємодіють різні суб'єкти: органи публічної влади, заклади охорони здоров'я, пацієнти, юридичні особи, медичні працівники, адміністрація закладів тощо. А ціллю публічного адміністрування є досягнення належного рівня організації діяльності суб'єктів сфери охорони здоров'я. При цьому суб'єкти правовідносин у сфері охорони здоров'я можуть одночасно виступати об'єктами адміністрування, якщо правовідносини розглядати з позицій адміністративно-правового регулювання.

Відповідно заклад охорони здоров'я є окремим об'єктом публічного адміністрування, на який спрямована цілевстановлююча, організуюча, а також регулююча діяльність та вплив суб'єктів адміністрування (державних органів, органів місцевого самоврядування, адміністрацій самих закладів). Тому в подальшому в дослідженні будуть використовуватися терміни «адміністрування (управління) у сфері охорони здоров'я», «адміністрування (управління) закладом охорони здоров'я».

**Ключові слова:** публічне адміністрування, охорона здоров'я, об'єкт публічного адміністрування, заклад охорони здоров'я, адміністрування (управління) закладом охорони здоров'я.

### **Prystaya M. Public administration in the field of health care peculiarities.**

The article examines the peculiarities of administration in the field of health care through the definition of the concept of public administration in the field of health care, its object(s), subject(s), and goals.

It was determined that public administration should be understood as the activity of subjects of public administration, which consists in establishing, changing or terminating the rights and obligations of private individuals for the purpose of ordering and organizing social relations to implement the decisions of the legislative body. Public administration can be expressed through the adoption of normative acts, administrative acts, as well as the execution of legally significant actions.

It has been established that in scientific works of legal direction and public administration, health care and the medical field are often considered as an object of public management (administration). However, for the purposes of legal research, the object of public administration is defined as the sphere or branch of health care in which various subjects interact: public authorities, health care institutions, patients, legal entities, medical workers, administration of institutions, etc. And the goal of public administration is to achieve the appropriate level of organization of activities of subjects in the field of health care. At

the same time, the subjects of legal relations in the field of health care can simultaneously act as objects of administration, if the legal relations are considered from the standpoint of administrative and legal regulation.

Accordingly, a health care institution is a separate object of public administration, which is directed to the goal-setting, organizing, as well as regulatory activities and influence of administration subjects (state bodies, local self-government bodies, administrations of the institutions themselves). Therefore, in the future research, the terms “administration (management) in the field of health care”, “administration (management) of a health care institution” will be used.

**Key words:** public administration, health care, object of public administration, health care institution, administration (management) of a health care institution.

**Актуальність наукового дослідження.** Публічне адміністрування на даний час є тим поняттям, що почало активно використовуватися та дискутуватися у науковій, правотворчій та правозастосовній сферах. У науковій літературі зміст публічного адміністрування пропонується досліджувати у співвідношенні із такими категоріями як «публічна влада», «публічне управління» та «публічна адміністрація». Однак, навіть такий кут дослідження не призвів до єдиних тлумачень та підходів. Зокрема, у окремих працях стверджується, що поняття «публічне адміністрування» концептуально не тотожне поняттю «державне управління», а також змістовно не тотожне поняттю «публічне управління», співвідносячись із ним як ціле та його частина.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв’язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.

Правовим питанням медичної діяльності присвячені праці такі вчені як С.О. Болдіжар, С.Б. Булеца, Р.А. Майданик, І.Я. Сенюта, В.Ю. Стеценко, С.Г. Стеценко, В.М. Пашков, Н.П. Ярош та інші. Проте адміністративно-правові аспекти стали предметом досліджень не багатьох вчених, зокрема, публічне адміністрування сферою охорони здоров’я в Україні досліджував Логвиненко Б.О., адміністративно-правове забезпечення прав людини четвертого покоління Болдіжар С.О., адміністративно-правові питання трансплантації анатомічних органів та матеріалів Пішта В.І.

**Постановка завдання.** Разом із тим для проведення належного юридичного дослідження слід визначити особливості публічного адміністрування у сфері охорони здоров’я, його об’єкт(ти), суб’єкт(и), цілі.

**Виклад основного матеріалу** дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Поняття «державне управління» та «публічне адміністрування» є складовими частинами управління і співвідносяться між собою як одне поняття та його частини, маючи як спільні риси, так і відмінні характеристики, що виключає можливість їхнього ототожнення [1, с. 47]. Отже, перейшовши із європейської адміністративно-правової доктрини, концепт публічного адміністрування за змістом є близьким до категорії «державне управління», але повністю з ним не збігається [2, с. 136].

Переконливими є думки, що управління передбачає імперативність у процесі його впровадження, безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства. Адміністрування ж, слід розуміти як форму надання управлінської послуги, при якій враховуються інтереси всіх верств суспільства [3, с. 21]. Відповідно адміністрування охоплює ширшу сферу праввідносин та більш правильно відображає ті явища, які відбуваються у зарубіжній практиці організації та діяльності владних суб’єктів.

Оскільки предметом дослідження цієї роботи – це адміністративний вплив органів, які втілюють в життя політичні рішення у сфері охорони здоров’я, а не співвідношення понять адміністрування та управління, то для спрощення тут вони будуть уживатися із синонімічним змістом. Це не заперечує ні вітчизняну наукову напрацювання, ні європейську традицію вживання цього поняття, де воно вживається дуже часто [4, с. 8].

Про допустимість синонімічного тлумачення публічного адміністрування та публічного управління також свідчить той факт, що у довідковій та енциклопедичній видання з адміністративного права включається тільки публічне управління, але тлумачиться так, що може під ним розумітися і адміністрування. Зокрема Словник термінів із адміністративного права термін «публічне управління» розуміє як форму діяльності органів виконавчої влади, а також інших органів державної влади, які реалізують виконавчу владу (наприклад, національних комісій з регулювання природ-

них монополій), органів місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень, пов'язана з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя Конституції та законів України, що має на меті задоволення публічного інтересу [5, с. 339]. При цьому звертається увага, що публічне управління є зовнішньо зорієнтованою формою діяльності, тобто воно завжди спрямовується за межі системи його суб'єктів. Відповідно не є публічним управлінням внутрішньо-організаційна діяльність органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування. Від публічного управління необхідно відрізнити і політичну діяльність та господарську діяльність суб'єктів публічного управління.

У сфері охорони здоров'я метою розбудови та функціонування належної системи є забезпечення сталого розвитку суспільства. Вирішення проблем забезпечення здоров'я та благополуччя є ключовим питанням серед інших цілей сталого розвитку, а загальне охоплення послугами охорони здоров'я може сприяти скороченню масштабів бідності, захищаючи людей від однієї з найсерйозніших загроз їх фінансового благополуччя, а позитивні показники здоров'я можуть стимулювати зайнятість та економічне зростання. Крім того, надійні системи охорони здоров'я здатні служити заслоном від соціальних та економічних наслідків спалахів захворювань та інших надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я [6]. Відповідно не дивлячись на широку діяльність недержавних закладів охорони здоров'я та процеси державної дерегуляції, держава не тільки зберігає, але і посилює окремі з форм діяльності, що стосуються контрольно-наглядових повноважень: проведення стандартизації, ліцензування, сертифікації та інші інструменти, процедури і заходи, що визначаються спеціальними законами.

Так само і у навчальній та науковій літературі поняття «публічна адміністрація» тлумачиться через визначення її суб'єктного складу. Так, під публічною адміністрацією розуміються органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також суб'єкти, що їх держава наділила функціями публічного управління, які здійснюють виконання публічно-управлінських функцій і метою яких є забезпечення інтересів держави та суспільства в цілому, при цьому їх діяльність здійснюється в межах закону [7, с. 151]. Звідси до ознак публічної адміністрації можна віднести наступні: публічна адміністрація є похідною від політичних органів; вона забезпечує виконання і застосування законів; суб'єкти публічної адміністрації діють реалізуючи публічний інтерес; публічна адміністрація наділена владними повноваженнями.

Таким чином, узагальнивши проаналізовані наукові джерела та позиції, під публічним адмініструванням варто розуміти діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що полягає у встановленні, зміні чи припиненні прав та обов'язків приватних осіб з метою впорядкування та організації суспільних відносин для втілення в життя рішень законодавчого органу. Публічне адміністрування може виражатися через прийняття нормативних актів, адміністративних актів, а також вчинення юридично-значущих дій.

Також, підводячи підсумки визначення публічного адміністрування, варто відмітити, що не зовсім вірним було б категорію «публічного» виводити тільки із сумарного об'єднання державного і муніципального. При характеристиці публічного і відмежування його від приватного визначальним має стати визначення різнорідності інтересів, з одного боку, а також гармонізація приватного та суспільного через соціальний ефект від партнерства приватних та публічних суб'єктів, що надзвичайно явно відслідковується у сфері охорони здоров'я [8, с. 325].

Будь-яка система публічного адміністрування, передбачає присутність двох невід'ємних складових, які тісно взаємопов'язані – це суб'єкти адміністрування (адміністративна складова) та об'єкти адміністрування, тобто ті, на кого спрямоване таке управління (керована підсистема) або об'єкта адміністрування (тобто того, ким управляють) [9], виникає питання про встановлення цих складових.

У наукових роботах юридичного спрямування та державного управління охорона здоров'я та медична сфера часто розглядаються як об'єкт публічного (державного) управління (адміністрування). Зокрема уживаються такі вирази як «управління охороною здоров'я», «публічне управління охороною здоров'я» [10], «публічне управління медичною сферою» [11], «управління системою охорони здоров'я» [12], «публічне адміністрування сферою охорони здоров'я» [13] тощо. За змістом у всіх аналізованих працях управління медициною, охороною здоров'я чи системою охорони здоров'я розуміється як цілеспрямована діяльність щодо створення організаційних, кадрових, юридичних, матеріально-фінансових та інших умов, необхідних для оптимального функціонування галузі та здійснення завдань, які стоять перед нею, а також забезпечення її розвитку та реформування.

Законодавець так само послуговується терміном «управління охороною здоров'я». Зокрема, Основи законодавства України про охорону здоров'я визначають, що кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає в тому числі і участь в управлінні охороною здоров'я (ст. 6 Основ). Також у статті 26 цього ж акту закріплюється, що державні органи, заклади охорони здоров'я зобов'язані сприяти реалізації права громадян на участь в управлінні охороною здоров'я. Що стосується компетенції органів публічної влади, то їх повноваження у цьому нормативному акті визначаються через формулювання «реалізація державної політики охорони здоров'я» (ст. 14 Основ).

У літературі з адміністративного права охорона здоров'я визначається через сукупність заходів, засобів, суб'єктів, а також мети [14, с. 68]. Зокрема, вона характеризується як система заходів політичного, економічного, правового, соціального, культурного, наукового, медичного, санітарно-гігієнічного та протиепідемічного характеру, спрямованих на збереження та зміцнення здоров'я кожного громадянина, надання йому адекватної медичної допомоги у разі погіршення або втрати здоров'я [15, с. 236]. Серед спроб надати узагальнююче визначення поняттю також можна знайти визначення охорони здоров'я як системи способів, засобів і методів, здійснюваних органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також кожною фізичною особою окремо, реалізація яких покликана зміцнювати (якщо це не є можливим, – зберігати на такому самому рівні), розвивати та відновлювати рівень фізичного й психічного стану організму людини [16, с. 111]. Охорону здоров'я також можна тлумачити як систему деталізованих соціально-економічних та медичних заходів, мета яких полягає у збереженні та підвищенні рівня здоров'я кожної людини та всього населення країни, розуміння охорони здоров'я також знаходимо в інших працях та дослідженнях [17, с. 17].

Знову звертаючись до питання об'єкту адміністрування слід відмітити, що у багатьох дослідженнях і юридичних, і дослідженнях у галузі державного управління охорона здоров'я розглядається як об'єкт державного управління чи об'єкт адміністрування. Переважно такий підхід прослідковується у працях науковців галузі державне управління [18, с. 10; 19, с. 153]. В окремих випадках визначається, що управління спрямоване на організацію діяльності об'єктів охорони здоров'я [20, с. 59], а не охорона здоров'я є об'єктом управління. Зокрема щодо об'єктів публічного управління системою охорони здоров'я, то їх поділяють на матеріальні та нематеріальні. Відповідно серед матеріальних виділяють заклади охорони здоров'я, медичний персонал, ліки та основні лікарські засоби, а, також фінансові ресурси, які залучаються для надання медичних послуг у державних установах. До нематеріальних об'єктів управління належать службові відносини, відносини між пацієнтом та медичним працівником, професійний рівень медичного персоналу тощо [20, с. 89].

З приводу наведено варто відмітити, що розуміння терміну охорона здоров'я і управління охороною здоров'я у юридичній літературі має розбіжності. Через те, що публічне управління полягає в здійсненні цільовстановлюючого, організуючого і регулюючого впливу державних органів (переважно органів виконавчої влади) на діяльність [21, с. 56], то його об'єктом є охорона здоров'я як цілісна соціальна система, що складається зі складових, які перераховані вище. Все це дає підстави прийти до висновку, що вказівка на охорону здоров'я як об'єкт публічного управління чи адміністрування у юридичній літературі є не зовсім вірним. Тому більш виваженим може бути використання терміну «управління у сфері охорони здоров'я», або «адміністрування у сфері охорони здоров'я», що використовується не тільки в науковій, але і навчальній літературі. Так, наприклад, цілком обґрунтовано і виправдано у підручниках з дисципліни «Адміністративне право» серед розділів особливої частини виділяють «Адміністративно-правове регулювання і державне управління у сфері охорони здоров'я» [21, с. 237], «Державне управління у сфері охорони здоров'я» [22, с. 513].

**Висновки.** Таким чином, для цілей юридичного дослідження об'єктом публічного адміністрування визначається сфера або галузь охорони здоров'я, в якій взаємодіють різні суб'єкти: органи публічної влади, заклади охорони здоров'я, пацієнти, юридичні особи, медичні працівники, адміністрація закладів тощо. А ціллю публічного адміністрування є досягнення належного рівня організації діяльності суб'єктів сфери охорони здоров'я. При цьому суб'єкти правовідносин у сфері охорони здоров'я можуть одночасно виступати об'єктами адміністрування, якщо правовідносини розглядати з позицій адміністративно-правового регулювання.

Відповідно заклад охорони здоров'я є окремим об'єктом публічного адміністрування, на який спрямована цільовстановлююча, організуюча, а також регулююча діяльність та вплив суб'єктів ад-

міністрування (державних органів, органів місцевого самоврядування, адміністрацій самих закладів). Тому в подальшому в дослідженні будуть використовуватися терміни «адміністрування (управління) у сфері охорони здоров'я», «адміністрування (управління) закладом охорони здоров'я».

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Задохайло О.А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування в категоріальному апараті адміністративного права. Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди «ПРАВО». Випуск 31, 2020. С. 43–48
2. Карабін Т.О. Поняття публічної адміністрації в її концепціях та теоріях. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Право». 2015. Випуск 3-2. Т. 3. С. 135–137.
3. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.
4. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації: Монографія. Ужгород: Гражда, 2016. 220 с.
5. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова. Київ: ІнЮре, 2014. 520 с.
6. General Assembly (2015) Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015 ([http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)).
7. Пайда Ю.Ю. Публічна адміністрація як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Правовий часопис Донбасу.2020. № 3 (72). С. 145–154.
8. Lazur, Y., Karabin, T., Martyniuk, O., Bukhanevych, O., & Kanienberh-Sandul, O. (2020). Ensuring a Balance Between Public and Private Interests in the Implementation of Quarantine Measures. *Ius Humani. Law Journal*, 9(2), 317–340. <https://doi.org/https://doi.org/10.31207/ih.v9i2.257>.
9. Адамчук О.Ф. Нормативно-правові засади системи адміністрування у сфері охорони здоров'я України. Науковий вісник публічного та приватного права випуск 5, 2016. URL: <http://nvppp.in.ua/vip/2016/5/29.pdf>.
10. Васюк Н.О. Юрочко Т.П. Публічне управління охороною здоров'я в сучасних умовах реформування в Україні. Державне управління: теорія та практика. 2019. № 1. С. 78–84.
11. Самофалов Д.О. Упровадження електронної системи охорони здоров'я як складник публічного управління охороною здоров'я: світовий досвід. Публічне управління та місцеве самоврядування. 2020. № 1. С. 92–99.
12. Зима І.Я. Історичний контекст формування основ державного управління охороною здоров'я європейської цивілізації. Вісник НУВГП. Серія «Економічні науки». 2019. Випуск 1(85). С. 67–76.
13. Логвиненко Б.О. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні: теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 428 с.
14. Гресько В.І. Поняття охорони здоров'я як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. Правові горизонти. 2020. Випуск 22 (35). С. 65–69.
15. Карамішев Д.В., Удовиченко Н.М. Основні принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави. Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення): матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції 17–18 квітня 2008 р. Львів. С. 129–136.
16. Руснак Л.М. Правова природа поняття «охорона здоров'я». Прикарпатський юридичний вісник. 2019. Випуск 1(26). С. 109–112.
17. Карлаш В.В. Механізми державного регулювання у сфері охорони здоров'я населення України: дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.02 / Національний університет цивільного захисту України. Харків, 2020. 214 с.
18. Державне управління охороною здоров'я України: монографія. Лазоришинець В.В., Слабкий Г.О., Ярош Н.П., Чепелевська Л.А., Шевченко М.В., Кутуза А.С., Ціборовський О.М., Істомин С.В., Кондратюк Н.Ю., Кучеренко Н.Т., Тяпкін Г.М. Київ: 2014. 312 с.

19. Аль Ширафі Мохаммед Авад Медична галузь як об'єкт антикризового управління. Торівля, комерція, підприємництво. 2015. Вип. 19. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Torg\\_2015\\_19\\_31](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Torg_2015_19_31).
20. Долгіх М.В. Теоретичні засади реформування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я. Дис. ... доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування. Київ, 2021. 255 с.
21. Адміністративне право України. Академічний курс: підручн. у 2-х томах. Т. 1. Загальна частина / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.; за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
22. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2009. 640 с.