

## СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

### ESSENCE AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL HEALTHCARE IN UKRAINE

Гресько В.І.,

*аспірантка кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки  
Навчально-наукового інституту права  
Сумського державного університету*

Стаття присвячена розкриттю сутності та змісту адміністративно-правової охорони здоров'я в Україні. Актуальність статті зумовлена необхідністю належного забезпечення прав, свобод й законних інтересів населення у сфері охорони здоров'я. Надано законодавче визначення охорони здоров'я. Розглянуто правову охорону здоров'я, визначено її об'єкти. Наголошено, що в основі відносин у досліджуваній сфері лежить публічний інтерес, такі відносини регулюються нормами переважно публічного, зокрема адміністративного, права, і тому варто говорити саме про адміністративно-правову охорону здоров'я. Визначено сутність адміністративно-правової охорони загалом. Зауважено, що зміст адміністративно-правової охорони здоров'я можна визначити через сукупність ознак, які дадуть змогу відмежувати адміністративно-правову охорону здоров'я від інших явищ. Виокремлено такі ознаки адміністративно-правової охорони здоров'я: є елементом державного управління, де при цьому управлінська діяльність спрямована на підтримку й охорону саме громадського здоров'я; суб'єктами такої охорони виступають уповноважені суб'єкти публічної адміністрації; об'єктом адміністративно-правової охорони здоров'я виступає громадське здоров'я; здійснюється за допомогою засобів адміністративного права (адміністративно-правових засобів) із метою забезпечення охорони здоров'я; представлена сукупністю методів, які спрямовані на забезпечення охорони здоров'я; забезпечується за допомогою спеціальних охоронних адміністративно-правових норм. Зроблено висновок, що сутність адміністративно-правової охорони здоров'я зводиться до діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на попередження та профілактику порушень прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права у сфері охорони здоров'я, а у разі виявлення їх порушення – на захист засобами адміністративного права (адміністративно-правовими засобами) з подальшим притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності.

**Ключові слова:** адміністративно-правова охорона здоров'я, громадське здоров'я, державне управління, охорона, публічна адміністрація.

The article is devoted to the disclosure of the essence and content of administrative and legal health care in Ukraine. The relevance of the article is due to the need to properly ensure the rights, freedoms and legitimate interests of the population in the field of health care. Legislative definition of health care is provided. Legal health care is considered and its objects are defined. It is emphasized that the relationship in the research area is based on the public interest, such relations are governed by the rules of predominantly public, including administrative, law, and therefore it is worth talking about administrative and legal health care. The essence of administrative and legal protection in general is determined. It is noted that the content of administrative and legal health care can be determined through a set of features that will distinguish administrative and legal health care from other phenomena. There are such features of administrative and legal health care as: is an element of public administration, where the management activities are aimed at maintaining and protecting public health; the subjects of such protection are the authorized subjects of public administration; the object of administrative and legal health care is public health; carried out by means of administrative law (administrative-legal means) in order to ensure health care; represented by a set of methods aimed at ensuring health care; provided by special protective administrative and legal norms. It is concluded that the essence of administrative and legal health care is reduced to the activities of authorized entities of public administration aimed at preventing and preventing violations of the rights, freedoms and legitimate interests of legal entities in the field of health care, and in case of detection violation – for protection by means of administrative law (administrative means) with the subsequent bringing of guilty persons to administrative responsibility.

**Key words:** administrative and legal health care, public health, governance, protection, public administration.

**Постановка проблеми.** Охорона прав, свобод і законних інтересів особи є одним із пріоритетних напрямів діяльності держави, а створення умов для забезпечення прав і свобод людини є основним обов'язком України. Це безпосередньо стосується й сфери охорони здоров'я. Однак криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення вимагає від держави вжиття заходів, які б забезпечили дотримання прав, свобод й інтересів кожного. Водночас важливим аспектом у забезпеченні таких прав, свобод й інтересів виступає адміністративно-правова охорона. У зв'язку з цим питання сутності та змісту адміністративно-правової охорони здоров'я набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти, які так чи інакше стосуються сутності та змісту адміністративно-правової охорони здоров'я, були предметом дослідження таких дослідників, як З. Гладун, Д.О. Гомон, С.В. Книш, О.М. Правоторова, Л.І. Рогач, Л.М. Руснак й інших.

**Мета статті** полягає в розкритті сутності та змісту адміністративно-правової охорони здоров'я в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Охорона здоров'я розглядається законодавцем як система заходів, що здійсню-

ються уповноваженими на те суб'єктами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя [1].

Виходячи із законодавчого визначення охорони здоров'я, З. Гладун робить висновок, що серед заходів, які здійснюються відповідними суб'єктами, важливе місце займають саме правові заходи, що дає підстави говорити про охорону здоров'я правовими засобами або про правову охорону здоров'я, під якою розуміє сукупність юридичних заходів і засобів, які спрямовані на збереження, зміцнення і відновлення індивідуального та громадського здоров'я. Водночас об'єктами правової охорони здоров'я науковець називає:

- індивідуальне здоров'я окремої людини (фізичної особи);

- громадське здоров'я (тобто здоров'я певної групи осіб (трудового колективу підприємства, установи, організації) чи населення села, селища, міста, району, області або всієї країни) [2, с. 105].

Однак з огляду на те, що в основі цих відносин є публічний інтерес (охорона саме громадського, а

не індивідуального здоров'я), і вони регулюються нормами переважно публічного, зокрема адміністративного, права [2, с. 106], варто говорити саме про адміністративно-правову охорону здоров'я.

Перш ніж визначати сутність і зміст адміністративно-правової охорони здоров'я, необхідно визначитися з сутністю адміністративно-правової охорони загалом. Так, В.В. Галушко визначає адміністративно-правову охорону в широкому розумінні як систему впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, спрямованої на попередження порушень і відновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються засобами адміністративного права, в тому числі і примусового характеру [3, с. 214]. Натомість у вузькому розумінні Л.І. Рогач розглядає адміністративно-правову охорону як динамічний стан адміністративного права, спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права в разі порушення, невизнання чи оспорювання з можливістю застосувати заходи адміністративного примусу та притягнути винних до адміністративної відповідальності [4, с. 208].

Своєю чергою зміст, за тлумачним словником української мови, – це те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується; суть, внутрішня особливість чого-небудь; певні властивості, характерні риси, які відрізняють дане явище, предмет від подібних явищ, предметів тощо; розумна основа, мета, призначення чого-небудь [5, с. 624]. Отже, зміст адміністративно-правової охорони здоров'я можна визначити через сукупність ознак, які дадуть змогу відмежувати адміністративно-правову охорону здоров'я від інших явищ.

Вважаємо, що основними ознаками адміністративно-правової охорони здоров'я варто вважати такі:

1) є елементом державного управління, де при цьому управлінська діяльність спрямована на підтримку її охорону саме громадського здоров'я. Особливістю державного управління у сфері охорони здоров'я є діяльність держави в особі її органів, яка здійснюється за допомогою відповідних форм, що є зовнішнім виразом змісту діяльності органів публічної влади. При цьому для повноцінного оновлення форм державного управління необхідно вирішити найбільші проблеми, які постають у сфері охорони здоров'я: невідповідність прийняття законодавчих актів та існування здебільшого застарілих технологій і практик до впровадження оновленої системи надання медичних послуг громадянам через прозору систему контролю [6, с. 172];

2) суб'єктами такої охорони виступають уповноважені суб'єкти публічної адміністрації, а саме:

– Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, що здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я з огляду на повноваження, визначені в Конституції України;

– Міністерство охорони здоров'я України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням та здійснює інші повноваження відповідно до законодавства;

– Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками;

– Національна служба здоров'я України;

– центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковано заклади охорони здоров'я (Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство інфраструктури України, Служба безпеки України тощо);

– місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування;

– Національна академія медичних наук України – державна наукова організація з проблем медицини та охорони

здоров'я, яка заснована на державній власності та діє відповідно до законодавства України на самоврядній основі [7, с. 355–356];

3) об'єктом адміністративно-правової охорони здоров'я виступає громадське здоров'я, яке являє собою благо, яке не має економічного змісту, не може брати участі в економічному обігу, має соціальну цінність. На нього спрямовується управлінська діяльність суб'єктів охорони здоров'я. Крім того, громадське здоров'я є об'єктом охорони з боку органів управління, оскільки завдання органів охорони здоров'я спрямовуються на підтримку громадського здоров'я шляхом здійснення санітарно-профілактичних заходів, наукових досліджень хвороб, проведення дезінфекцій тощо [8, с. 215];

4) здійснюється за допомогою засобів адміністративного права (адміністративно-правових засобів) із метою забезпечення охорони здоров'я. Не вдаючись до детального аналізу кожного з видів адміністративно-правових засобів, зазначимо, що в контексті цього питання до них можна зарахувати галузеву нормотворчість, контроль і нагляд, звернення громадян, переконання, заохочення і примус [8, с. 353];

5) представлена сукупністю методів, які спрямовані на забезпечення охорони здоров'я. На переконання О.М. Правоторової, зміст адміністративно-правової охорони за методами адміністративної діяльності публічної адміністрації (застосування заходів адміністративного примусу) поділяється на три рівні: перший рівень адміністративно-правової охорони здійснюється публічною адміністрацією у процесі запобігання правопорушенням і попередження їх; другий рівень адміністративно-правової охорони здійснюється публічною адміністрацією під час відновлення порушеного права; третій рівень – поєднання адміністративно-правової охорони першого і другого рівнів, коли публічна адміністрація комплексно здійснює попередження та відновлення порушеного права [9, с. 157].

Під час здійснення публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я застосовують методи заохочення, переконання та примусу, які, на думку більшості вчених, є універсальними методами в процесі реалізації повноважень суб'єктів публічного адміністрування. При цьому методом публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я притаманні такі ознаки:

– виражають зміст упорядковуючого впливу суб'єкта публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я;

– залежать від меж адміністративно-правового статусу суб'єкта публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я;

– взаємопов'язані з особливостями об'єкта впливу (вид закладу охорони здоров'я, відповідальність медичних працівників, профілактика захворювань) [10, с. 118];

6) забезпечується за допомогою спеціальних охоронних адміністративно-правових норм. Саме адміністративно-правова норма є первинним елементом адміністративно-правового регулювання [11, с. 12]. Такі норми застосовуються після порушення вимоги регулятивної норми, а також на основі безпосередньої реалізації регулятивних адміністративно-правових норм, які спрямовуються на попередження (профілактику) протиправних посягань [12, с. 88]. Цю думку досить вдало розвиває О.М. Правоторова, яка розглядає адміністративно-правову охорону здоров'я в Україні як надзвичайно важливу сферу суспільного життя, зазначаючи, що адміністративно-правова охорона діє через систему адміністративно-правових норм, і вона не може, з погляду гносеології права, існувати в таких вузьких рамках, визначених державою, вона відображає об'єктивні суспільні відносини, захищає найбільш важливі цінності, які в певний відрізок часу можуть не знайти формального оформлення в джерелах адміністративного права, забезпечується на основі адміністративно-правових норм і разом із тим регулюється нормами

адміністративного права, які встановлюються не тільки державою, хоча нею насамперед [13, с. 215–216].

У результаті реалізації норм адміністративного права виникають адміністративно-правові відносини, метою встановлення яких є впорядкування за допомогою відповідних правових норм суспільних відносин, які виникають між їх суб'єктами, і встановлення певного адміністративного правопорядку в певній сфері. Зміст адміністративних правовідносин становлять суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх учасників, зокрема їх нерівність, підлеглість одних суб'єктів іншим, наприклад органам влади, які наділені певними владними повноваженнями [2, с. 106–107]. Водночас адміністративно-правові відносини в галузі охорони здоров'я являють собою форму суспільного відношення особливого роду (організаційного та виконавчо-розпорядчого характеру), врегульовану головним чином нормами адміністративного права, що виникає у сфері надання адміністративних послуг і здійснення державного управління під час реалізації публічною адміністрацією зобов'язання щодо забезпечення фізичного і психічного здоров'я населення, репрезентуючи при цьому двосторонній зв'язок між владним суб'єктом і підконтрольним об'єктом, який характеризується їх нерівністю в мірі доступної, належної та допустимої їх поведінки й перебуває під охороною держави (забезпечується за необхідності державним примусом) [14, с. 29–30].

Є чимало класифікацій адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я в Україні, одна з яких запропонована С.В. Книш. Такі відносини за напрямом їх розвитку вченим поділено на:

– внутрішньоорганізаційні, тобто суспільні відносини, що виникають за участю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, рідше – недержавних інституцій, у процесі яких останні реалізують управлінські повноваження, передбачені зако-

нодавством, щодо організаційно-методичного, кадрового, матеріального, фінансового забезпечення роботи локальних інституцій системи охорони здоров'я, здійснення контролю та нагляду, а також провадження господарської діяльності комерційного характеру з метою забезпечення системного та ефективного функціонування системи охорони здоров'я на всіх рівнях задля створення умов для надання медичної допомоги та медичного обслуговування;

– зовнішні (зовнішньоорганізаційні), які призначені для врегулювання найважливіших принципів питань функціонування сфери охорони здоров'я. Це правові відносини між органами публічної влади та іншими державними і недержавними інституціями, які виникають у сфері охорони здоров'я, зокрема щодо реалізації державної політики в цій сфері, надання адміністративних послуг, а також міжнародного співробітництва задля здійснення безпосереднього впливу на систему охорони здоров'я під час вирішення питань із реалізації права кожного на охорону здоров'я та організації медичного обслуговування населення, переважно шляхом встановлення, застосування і реалізації адміністративно-правових норм [8, с. 411–412].

**Висновки.** Таким чином, сутність адміністративно-правової охорони здоров'я зводиться до діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на попередження та профілактику порушень прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права у сфері охорони здоров'я, а у разі виявлення їх порушення – на захист засобами адміністративного права (адміністративно-правовими засобами) з подальшим притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності. Натомість зміст адміністративно-правової охорони здоров'я становить сукупність ознак, про які йшлося у цьому питанні і за допомогою яких можна відмежувати адміністративно-правову охорону здоров'я від інших явищ.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
2. Гладун З. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я за законодавством України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 103–111.
3. Адміністративне право України: навч. Посібник : у 2 т. / В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон : Херсон. міська друкарня, 2011. Т. 1. 320 с.
4. Рогач Л.І. Щодо поняття адміністративно-правової охорони. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 206–208.
5. Білодід І.К. Словник української мови: в 11-ти т. Київ : Наукова думка, 1970–1980.
6. Горбатова Д.І. Форми державного управління у сфері охорони здоров'я. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 166–173.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Книш С.В. Адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тернопільський національний економічний університет. Тернопіль, 2019. 494 с.
9. Правоторова О.М. Поняття та зміст адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 154–158.
10. Гомон Д.О. Адміністративно-правове та організаційне забезпечення охорони здоров'я в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2018. 250 с.
11. Куліш А.М., Мулявка Д.Г., Резнік О.М. Діяльність податкової міліції: правові та організаційні засади : монографія. Суми : Сумський державний університет, 2015. 140 с.
12. Руснак Л.М. Адміністративно-правове забезпечення права на охорону здоров'я в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна». Київ, 2016. 207 с.
13. Правоторова О.М. Адміністративно-правова охорона здоров'я: теоретичні аспекти. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3. Т. 1. С. 211–217.
14. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 219 с.