

О. І. Правило

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ORCID ID: 0009-0005-3134-1494

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У статті розкривається діяльність суб'єктів публічного управління у сфері охорони здоров'я. Підкреслено, що реалізація права на охорону здоров'я забезпечується державою, її уповноваженими органами та посадовими особами, які в рамках діючих нормативно-правових актів покликані не тільки гарантувати права людини на охорону здоров'я, але й у разі виявлення порушень законодавства з охорони здоров'я зобов'язані вживати юридичні заходи впливу на підпорядковані об'єкти. Це означає, що з метою охорони здоров'я уповноважені органи публічного управління (публічної адміністрації) в своїй практичній діяльності використовують розроблені наукою адміністративного права різноманітні форми і методи публічного управління. На підставі доктринальних думок проаналізовано зміст форм адміністративно-правового регулювання та зміст інструментів діяльності публічної адміністрації. Звертається увага, що діяльність таких суб'єктів набуває зовнішньо виражених вольових дій, які підпорядковані досягненню основної мети публічної діяльності, що виражені в конкретних неправових та правових формах суб'єкта публічного управління, як носія визначених нормативно-правовими актами владних повноважень, прав і обов'язків. Проаналізовано норми Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та накази Міністерства охорони здоров'я, що мають відношення до теми дослідження. Здійснено правовий аналіз визначення поняття «переконання», поняття «неправові форми публічного адміністрування» та поняття «правові форми публічного адміністрування». Наголошено, що здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони здоров'я є одним із видів діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, мета якого полягає у перевірці контролюваного об'єкта встановленим законом вимогам. Результатом такого дослідження став висновок стосовно того, що здійснення дослідження форм та методів діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я здійснюється уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері охорони здоров'я України. Надано авторське визначення поняття «формами публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я» та поняття методи публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я».

Ключові слова: публічна адміністрація, публічне управління, охорона здоров'я, форми і методи діяльності.

Вступ. Реалізація права на охорону здоров'я забезпечується державою, її уповноваженими суб'єктами, які в рамках діючих нормативно-правових актів покликані не тільки гарантувати права людини на охорону здоров'я, але у разі виявлення порушень повинні вживати юридичні заходи впливу на підпорядковані об'єкти. Це означає, що з метою охорони здоров'я уповноважені суб'єкти публічного управління (публічної адміністрації) в своїй практичній діяльності використовують різноманітні форми і методи публічного управління. Аналіз існуючих в науці адміністративного права поглядів щодо форм

та методів надає можливість проаналізувати форми та методи публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, та на цій підставі надати авторське визначення зазначений дефініцій.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження форм і методів діяльності суб'єктів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню дослідження форм і методів діяльності суб'єктів публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні присвятили свої

роботи вітчизняні науковці, а саме: З.Г. Гладун, С.В. Книш, Б.О. Логвиненко, Г.В. Муляр, Л.М. Руснак, В.М. Пашков, О.П. Світличний, І.Я. Сенюта, С.Г. Стеценко та ін.

Виклад основного матеріалу. Питання регламентації, забезпечення і реалізації права людини на охорону здоров'я є одним із найважливіших закріплених в Конституції, законах України та міжнародних угодах ратифікованих Верховною Радою України є невід'ємними і абсолютними правами людини і громадянина. Для реалізації такого права держава повинна створити не тільки сприятливі умови, але й у разі порушення такого права забезпечити можливість охорони та захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав в органах публічної влади або суді.

Основним елементами механізмом забезпечення реалізації права особи на охорони здоров'я Ю. Швець вважає: норми приписи, в яких знаходять своє відображення: зміст відповідного права, зобов'язання держави та закладів охорони здоров'я в цій сфері, основні гарантії реалізації права, юридична відповідальність за його порушення; державне управління та організація системи охорони здоров'я; фінансове та інституційне забезпечення функціонування медичних установ та інших закладів охорони здоров'я; судові та позасудові процедури захисту реалізації права особи на охорони здоров'я [1, с. 29].

В даному випадку ми можемо говорити про державні гарантії, які науковці визначають «як умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення в повному обсязі і всебічну охорону прав, і свобод особистості. Поняття «гарантії» охоплює всю сукупність об'єктивних та суб'єктивних факторів, спрямованих на практичну реалізацію прав і свобод, на усунення можливих перешкод їхнього повного чи нена-лежного здійснення» [2, с. 555].

Реалізація права на охорону здоров'я забезпечується державою, її уповноваженими суб'єктами, які в рамках діючих нормативно-правових актів покликані не тільки гарантувати права людини на охорону здоров'я, але у разі виявлення порушень повинні вживати юридичні заходи впливу на підпорядковані об'єкти. Це означає, що з метою охорони здоров'я уповноважені суб'єкти публічного управління (публічної адміністрації) в своїй практичній діяльності використовують різноманітні форми і методи публічного управління.

Проаналізуємо існуючі в науці адміністративного права погляди щодо вказаних форм

та методів, за допомогою яких посадові особи органів публічного управління регулюють діяльність суб'єктів охорони здоров'я.

Здійснюючи аналіз обсягу поняття «правові форми публічного адміністрування» В. Біла до правових форм публічного адміністрування включає усі прояви активності публічної адміністрації, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у сфері публічного адміністрування: нормативні акти управління, акти-плани, управлінські програми, індивідуальні акти (адміністративні акти), адміністративні договори, юридично значимі дії, адміністративні процедури, автоматичні правові механізми [253, с. 97-98]. Але значна частина діяльності виконавчої влади не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності виконавчої влади є не правовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо). Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру. Неправові форми здійснення виконавчої влади також можуть виникати після правових форм. Неправові форми управлінської діяльності пов'язано з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими. Їх здійснення базується на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, в них також визначаються повноваження суб'єктів управління на їх здійснення [3, с.122].

Прикладом не правової форми управлінської діяльності є Порядок інформаційно-організаційного та документального забезпечення підготовки та проведення нарад у Міністерстві охорони здоров'я України, який затверджено наказом Міністерства охорони здоров'я України від 29.07.2013 р. №661, відповідно до якого для виваженого вирішення питань з найважливіших напрямів діяльності у сфері охорони здоров'я та організації роботи апарату у МОЗ України проводяться: апаратні наради; наради з окремих питань діяльності у сфері охорони здоров'я; оперативні наради; селекторні наради; міжвідомчі наради [4].

Як уже зазначалося вище, суб'єкти управління в своїй діяльності використовують правові форми управління. Прикладом правової форми є наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Розподілу обов'язків між

Міністром охорони здоров'я України, першим заступником Міністра, заступниками Міністра та Державним секретарем Міністерства і Порядку взаємозаміщення Міністра охорони здоров'я України та заступників Міністра на час їх тимчасової відсутності» від 21.02.2024 р. №299 [5].

Крім постанов – це також можуть бути розпорядження Кабінету Міністрів України або накази МОЗ України про затвердження положень, інструкцій тощо. Ці підзаконні нормативно-правові акти є провідною правовою формою прийняття управлінських рішень у сфері охорони здоров'я суб'єктами публічного адміністрування.

Суб'єктами видання актів управління є й інші державні органи, що входять до системи органи публічного управління охорони здоров'я. Видання правових актів управління слушно розглядається як провідна форма реалізації завдань, функцій та компетенції органів виконавчої влади [6, с. 276].

Відповідно до своєї компетенції суб'єкти публічної адміністрації можуть застосовувати різноманітний інструментарій, який може зумовлюватися специфікою об'єкта впливу, що надає можливість вибору суб'єктом публічної адміністрації форм та методів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я. Зважаючи на специфіку діяльності публічної адміністрації здійснимо вибір форм і методів публічного адміністрування, які є найбільш притаманні діяльності посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я.

Складовою діяльності публічної адміністрації, в тому числі в сфері охорони здоров'я є метод переконання. Переконання – це процес послідовно здійснених дій, який включає такі елементи: оволодіння увагою; навіювання; вплив на свідомість; управління емоціями; формування інтересу [7, с. 191].

Відповідно у сфері охорони здоров'я, переконання може здійснюватися також шляхом: загальнонаціональної інформаційної системи у галузі охорони здоров'я та реалізація її функціонування для проведення збору, впорядкування, узагальнення, зберігання, захисту інформації, а, також, її аналізу для прийняття управлінських рішень; надання достовірної та повної інформації, вільного доступу до неї; удосконалення процесів формування та реалізації функціонування електронної системи зведених реєстрів, які містять інформацію про

пацієнтів, медичних працівників, медичні установи, лікарські засоби тощо [8, с. 187].

Отже, основним завданням методу переконання є вплив на поведінку особи з метою попередження і недопущення правопорушень в майбутньому.

Прикладом методу переконання є дії, наприклад, пов'язані із інформаційним роз'яснюванням щодо права особи на вибір лікаря, на отримання доступної медичної допомоги або вільний вибір медичного закладу. Внаслідок застосування методу переконання особа може утриматися від дій, що можуть призвести до порушень. У випадку, якщо метод переконання не відповідає встановленими нормативно-правовими актами запитам держави, посадова особа суб'єкта публічної адміністрації має право застосувати до порушника правової норми адміністративний примус.

З приводу методу переконання і примусу О. Ровинський зазначає, що переконання і примус – універсальні методи функціонування будь-якого різновиду суспільної влади, здійснення соціального управління. Особливість переконання, примусу та їх поєднання в праві полягає в тому, що вони пов'язані з діяльністю держави, яка регламентується правовими нормами, правовими формами виконання нею своїх функцій. Лише тоді переконання і примус стають державними, тобто такими, за якими стоїть апарат держави, і набувають юридичного характеру, коли вони використовуються як засіб, метод реалізації правом своєї ролі офіційно-владного регулятора суспільних відносин. У цій іпостасі переконання і примус є двоєдиним методом, основним засобом охорони норм права від порушень, досягнення поставлених перед ними цілей [9, с. 251].

З огляду на призначення адміністративного примусу, а також враховуючи специфіку охорони здоров'я, у цій сфері відносин посадові особи публічної адміністрації можуть вживати різноманітні адміністративно-запобіжні заходи медичного характеру. Прикладом вжиття адміністративно-запобіжних заходів медичного характеру є наказ Міністерства охорони здоров'я України від 31.08.2017 р. №992, яким затверджено Правила застосування примусових заходів медичного характеру в спеціальному закладі з надання психіатричної допомоги [10]. При цьому примусові заходи медичного характеру можуть бути не пов'язані з позбавленням волі. Незважаючи на те, що примусові заходи медичного характеру є інститутом криміналь-

ного права, вони носять комплексний характер, оскільки ці заходи, що вживаються публічною адміністрацією, є адміністративно-запобіжними заходами, можуть здійснюватися як шляхом застосування офіційного фізичного, так і шляхом психологічного впливу на таку категорію осіб, з метою припинення вчинення порушення.

Складовою адміністративного примусу є адміністративні стягнення, систематизовані в статті 24 КУпАП. Водночас варто зазначити, що перелік наведених адміністративних стягнень, не є вичерпним, а по-друге не всі види адміністративних стягнень можуть бути застосовані до правопорушників у сфері охорони здоров'я.

Самостійним інститутом публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я є контроль і нагляд. Здійснення державного контролю передбачено частиною п'ятою ст. 14 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» відповідно до якого міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, критерії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність в сфері охорони здоров'я [11].

Підставою здійснення державного нагляду (контролю) МОЗ є наказ «Про затвердження переліку питань та уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері господарської діяльності з медичної практики, що підлягає ліцензуванню» від 05.03.2019 р. № 500 [12].

Отже, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони здоров'я – це вид діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, мета якого полягає у перевірці контрольованого об'єкта встановленим вимогам, виявленні та усуненні існуючих загроз життю та здоров'ю громадян з подальшим застосування заходів правового регулювання, передбачених законом.

Висновки. Таким чином, здійснення дослідження форм та методів діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я, дає підстави констатувати, що публічне адміністрування здійснюється уповноваженими

суб'єктами публічної адміністрації з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері охорони здоров'я України.

Під формами публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я розуміємо зовнішній вияв діяльності суб'єкта публічної адміністрації (посадової особи), що здійснюється шляхом конкретних правових і не правових форм, спрямованих на реалізацію функцій публічного адміністрування.

Під методами публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я розуміємо визначені нормами адміністративного права сукупність загальних та спеціальних способів, що використовують суб'єкти публічного управління з метою забезпечення прав громадян у сфері охорони здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Швець Ю.Ю. Основні елементи механізму реалізації конституційного права особи на охорони здоров'я. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2018. № 1. Том 29 (68). С. 26-30.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: А–Г. 672 с.
3. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак./ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
4. Про затвердження Порядку інформаційно-організаційного та документального забезпечення підготовки та проведення нарад у Міністерстві охорони здоров'я України: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 29.07.2013 р. №661 (в редакції наказу № 997 від 26.09.2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0661282-13#Text>
5. Про затвердження Розподілу обов'язків між Міністром охорони здоров'я України, першим заступником Міністра, заступниками Міністра та Державним секретарем Міністерства і Порядку взаємозаміщення Міністра охорони здоров'я України та заступників Міністра на час їх тимчасової відсутності: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 21.02.2024 р. №299. URL: <https://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/2021.02.2024.pdf>
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах: Том 1. Загальна частина/ Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузь-

- менко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
8. Долгих М.В. Теоретичні засади реформування механізмів публічного управління системою охорони здоров'я: дис. ... публічне управління та адміністрування. К., 2021. 255 с.
 9. Ровинський Ю.О. Державний примус у системі фінансового права України: монографія. Запоріжжя: КПУ, 2011. 404 с.
 10. Правила застосування примусових заходів медичного характеру в спеціальному закладі з надання психіатричної допомоги: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 31.08.2017 р. № 992 (в редакції наказу № 218 від 03.02.2022). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-17#Text>
 11. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст.19.
 12. Про затвердження переліку питань та уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері господарської діяльності з медичної практики, що підлягає ліцензуванню: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 05.03. 2019 р. № 500 (в редакції наказу № 1956 від 25.08.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0301-19#Text>

Pravylo O.I. Forms and methods of public administration in the health care sphere in Ukraine

The article reveals the activities of public administration entities in the field of health care. It is emphasized that the implementation of the right to health care is ensured by the state, its authorized bodies and officials, who, within the framework of current regulatory legal acts, are called upon not only to guarantee human rights to health care, but also, in the event of violations of health care legislation, are obliged to take legal measures to influence subordinate objects. This means that for the purpose of health care, authorized bodies of public administration (public administration) use various forms and methods of public administration developed by the science of administrative law in their practical activities. On the basis of doctrinal opinions, the content of the forms of administrative and legal regulation and the content of the instruments of public administration activity are analyzed. It is noted that the activities of such subjects acquire outwardly expressed volitional actions, which are subordinate to the achievement of the main goal of public activity, which are expressed in specific non-legal and legal forms of the subject of public administration, as a carrier of the powers, rights and obligations defined by regulatory legal acts. The norms of the Law of Ukraine «Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care» and orders of the Ministry of Health related to the topic of the study are analyzed. A legal analysis of the definition of the concept of «persuasion», the concept of «non-legal forms of public administration» and the concept of «legal forms of public administration» is carried out. It is emphasized that the implementation of state supervision (control) in the field of health care is one of the types of activity of authorized subjects of public administration, the purpose of which is to verify the compliance of the controlled object with the requirements established by law. The result of this study was the conclusion that the study of the forms and methods of activity of public administration entities in the field of health care is carried out by authorized public administration entities in order to ensure the rights, freedoms and legitimate interests of citizens in the field of health care of Ukraine. The author's definition of the concept of «forms of public administration in the field of health care» and the concept of methods of public administration in the field of health care is provided.

Key words: public administration, public management, health care, forms and methods of activity.