

УДК 351.342(477)

С. В. Книш
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін
Рівненського інституту
Київського університету права
Національної академії наук України

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗОВНІШНІХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Зовнішні адміністративно-правові відносини є невід'ємним складником будь-якої суспільно важливої сфери, забезпечення роботи якої віднесено до обов'язків держави. Внутрішні відносини через їхню обмеженість конкретними рамками визначеної сфери та зв'язок з управлінськими процесами лише в межах системи охорони здоров'я не можуть охопити всі необхідні управлінські дії та процедури для того, щоб забезпечити функціонування та розвиток сфери охорони здоров'я. Адже, окрім належної внутрішньої організації, є безліч зовнішніх чинників, які впливають на роботу системи охорони здоров'я. У межах внутрішньоорганізаційного забезпечення можна сформувати висококваліфікований кадровий корпус із провідних лікарів вищої кваліфікації та досвідченого медичного персоналу, але через брак фінансування чи занепад економіки робота фахівців буде марною, оскільки, окрім призначення грамотних схем лікування, необхідне сучасне медичне обладнання та відповідні лікарські засоби, доступ до яких може бути ускладнено внаслідок занепаду економічної сфери, браку коштів у державному бюджеті тощо. Натомість розвиток економічної сфери у державі дасть змогу підвищити рівень матеріально-технічного забезпечення, а налагодження сектору промисловості може сприяти зниженню цін на лікарські засоби, а також на товари медичного призначення. За таких умов лише одночасне здійснення внутрішньоорганізаційних та зовнішніх адміністративно-правових відносин зможе гарантувати громадянам надання сучасної медичної допомоги та медичного обслуговування.

Вищевказане поширюється на всі адміністративні правовідносини незалежно від сфери їх виникнення та по суті є додатковою підставою здійснення поділу відносин внутрішнього та зовнішнього характеру залежно від управлінської мети. Саме тоді, коли внутрішні адміністративно-правові відносини переважно пов'язані з організацією та налагодженням роботи інституцій усередині системи, за допомогою іншого виду відносин втілюються зовнішні функції управління, які передбачають формальний вплив (суб'єктів, які по суті не є прямими учасниками управлін-

ських відносин у межах певної галузі) на відповідний об'єкт, а в нашому випадку – систему.

Адміністративно-правові відносини завжди були однією з центральних тем досліджень учених у галузі юриспруденції. Вони досліджувалися як на теоретико-методологічному рівні (Т.О. Коломоєць, Ю.М. Фролов), так і у спеціалізованих дослідженнях. Зокрема, Р.М. Аюпова надала ґрунтовну характеристику адміністративно-правовим відносинам (як зовнішнім, так і внутрішньоорганізаційним) за участю господарських судів в Україні, Г.О. Пономаренко досліджувала особливості адміністративно-правових відносин, що виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України, О.В. Ульяновська приділяла увагу вказаним правовідносинам під час реалізації права на звернення до адміністративного суду. Водночас адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я й досі залишаються малодослідженою категорією. Значні наукові здобутки в цьому напрямі були здійснені такими вченими, як З.С. Гладун, Б.О. Логвиненко, І.Я. Сенюта, С.Г. Стеценко, В.І. Теремецький. Однак, незважаючи на фундаментальний характер їхніх досліджень, зовнішнім адміністративним правовідносинам було приділено не досить уваги.

Мета статті полягає в характеристиці одного з видів адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я – зовнішніх адміністративно-правових відносин. Основне завдання статті полягає у визначенні основних ознак, притаманних зовнішнім адміністративно-правовим відносинам, задля об'єктивного визначення їх змісту та формулювання власної авторської дефініції.

За своїм змістом адміністративні правовідносини у сфері охорони здоров'я є різноманітними. Це правовідносини з організації охорони громадського здоров'я населення, формування системи управління галуззю, здійснення господарської діяльності для забезпечення потреб сфери охорони здоров'я лікарськими засобами та медичним обладнанням, вирішення кадрових питань, матеріально-технічного забезпечення сфери охорони здоров'я тощо. Це можна пояснити тим, що адміністрування сферою охорони здоров'я регулюється переважно нормами адміністративного права.

Проте окремі складники такої управлінської діяльності зазнають впливу цивільних, господарських, трудових та інших норм.

За таких обставин у межах доктринальних досліджень доцільно виокремити адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я та здійснити їх класифікацію. Адже саме «класифікація утворює складну розгорнуту систему поділу, де кожен член поділу знову поділяється на нові види, розгалужуючись на множину класів» [1, с. 49], що здійснюється в кожному конкретному випадку з конкретною метою. За своєю суттю класифікація є способом систематизації предметів (об'єктів, явищ) [2, с. 27; 3, с. 164], яка має не тільки теоретичне, а і практичне значення. Прикладне значення класифікації полягає в тому, що за її допомогою можливо об'єктивно дослідити загальний об'єкт поділу, за рахунок з'ясування сутності кожного окремого складового елемента комплексного об'ємного явища. Тому, враховуючи багатоманітність наявних правовідносин у сфері охорони здоров'я, доцільно застосувати метод класифікації.

Науці відомий відносно усталений підхід щодо виокремлення різних видів адміністративних правовідносин, а відповідно, і підстав їх класифікації. Наприклад, Т.О. Коломєць пропонує класифікувати адміністративно-правові відносини за: функціональною спрямованістю (регулятивні та правоохоронні), адміністративно-правовим статусом суб'єктів – учасників правових відносин (вертикальні та горизонтальні), галузевою належністю (матеріальні та процесуальні), змістом (у сферах загального, міжгалузевого та галузевого управління); галузевою належністю (у галузях економіки, політики, культури, соціальної сфері тощо), направленістю (зовнішні та внутрішні), способом захисту (такі, що захищаються в судовому чи позасудовому порядку), способом врегулювання (функціональні та територіальні), майновою належністю (майнові та немайнові), характером адміністративних правовідносин (контрольно-наглядові, субординації, координації тощо) [4, с. 18-19]. Необхідно відзначити, що у кожному окремому випадку, внаслідок обрання того чи іншого критерію поділу, можна отримати елементи різного змісту. Тому доцільно обирати одну чи декілька підстав поділу, результати яких зможуть у повному обсязі вирішити поставлену мету.

Водночас наявні у науковій літературі класифікації адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я не відрізняються висвітленістю, зокрема спроба поділу такого виду адміністративно-правових відносин була зроблена З.С. Гладуном, який за змістовим критерієм пропонував поділити їх на групи правовідносин, що виникають «у процесі організації надання медичної допомоги і здійснення заходів щодо охорони

здоров'я населення; у процесі визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів, які отримують і які надають медичну допомогу; у процесі організації та забезпечення санітарно-гігієнічного і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення та здійснення державного санітарного нагляду; у процесі державного і муніципального управління наданням медичної допомоги і державного регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я; у процесі безпосереднього надання медичної допомоги; в окремих напрямках медичної діяльності: терапії, хірургії, психіатрії, імунопрофілактиці, трансплантології, клінічному випробовуванні лікарських засобів та ін.» [5, с. 109]. Наведені види виокремлено лише за однією підставою класифікації, яка хоча і є ґрунтовною, проте не охоплює всю різноманітність адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я. Зокрема, в рамках цієї класифікації не знайшли свого відображення правовідносини, пов'язані з питаннями кадрового забезпечення закладів системи охорони здоров'я (починаючи від отримання спеціальної вищої освіти і закінчуючи проходженням курсів підвищення кваліфікації).

Більш розширену класифікацію пропонує С.Г. Стеценко, який, досліджуючи медичні правовідносини, поділяє їх: 1) залежно від співвідношення взаємних прав і обов'язків, що виникають у суб'єктів (вертикальні та горизонтальні); 2) за напрямками медичної діяльності (проведення санітарно-гігієнічних і протиепідемічних заходів, надання безоплатної медичної допомоги та платних послуг медичного характеру, реалізація програм медичного страхування тощо); 3) за складом суб'єктів (абсолютно та відносно визначені); 4) залежно від динаміки дій суб'єкта, що має зобов'язання (активні та пасивні) [6, с. 7-8]. Однак такий підхід не відображає сутності саме адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, які насамперед пов'язані з управлінською діяльністю в зазначеній сфері, котра може мати місце як усередині системи охорони здоров'я (наприклад під час координації роботи закладів охорони здоров'я, їх ліквідації та реорганізації), так і поза системою (під час реалізації спільних програм і заходів МОЗ України з іншими органами державної влади та відомствами чи отримання доплат з державного бюджету).

Таким чином, розмежування адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я можливе і за іншими критеріями, адже вони як різновид загальних адміністративно-правових відносин можуть поділятися за ідентичними критеріями. Тому пропонуємо поділяти такі правовідносини залежно від напрямку їх розвитку на внутрішньоорганізаційні та зовнішні (зовнішньоорганізаційні), що своєю чергою сприятиме дослідженню сутності та особливостей усіх

адміністративно-правових відносин, які виникають у сфері охорони здоров'я.

Варто підтримати думку М.Ю. Фролова, що однією з визначальних особливостей сучасних адміністративно-правових відносин є те, що вони «виникають у сфері, безпосередньо пов'язаній із владно-управлінською діяльністю, спрямовані на виконання завдань та здійснення функцій управління органами виконавчої влади, іншими органами державного управління, виконавчими органами місцевого самоврядування та окремими організаціями, які наділені функціями державного управління з метою задоволення публічних або індивідуальних інтересів суб'єктів таких правовідносин» [1, с. 236].

З приводу зовнішніх правовідносин Б.О. Логвиненко зазначає, що «у налагодженні дієвого механізму зовнішнього та внутрішнього компонентів публічного адміністрування значну роль відіграє належне медичне законодавство, норми якого призначені врегульовувати відповідні суспільні відносини» [8, с. 235]. Правове забезпечення таких заходів потребує здійснення активної організаційної діяльності, яка фактично виникає в межах правовідносин, а будучи пов'язаною з управлінськими процесами реалізація таких заходів регулюється за допомогою адміністративно-правових норм.

Зовнішні адміністративно-правові відносини поряд із внутрішньоорганізаційними відносинами неодноразово досліджувалися вченими, зокрема у правоохоронній сфері (йдеться про праці Г.О. Пономаренко [9, с. 198-199], О.П. Рябченко [10, с. 21-22], Р.М. Аюпової [11, с. 102] та ін.). Значна кількість досліджень зовнішніх адміністративно-правових відносин була проведена щодо їх реалізації в судовій системі України. Наприклад, В.О. Ульяновська зазначає, що обов'язки з приводу організації роботи суду, в тому числі адміністративного, поділяючись на зовнішні та внутрішні, покладаються в основному на голову суду та його заступника. Причому зовнішні адміністративно-правові відносини призначені для гарантування особам конституційного права на судовий захист прав шляхом організації роботи не конкретного суду, а всієї системи правосуддя. Зі свого боку підвищення рівня результативності роботи судової системи можливе за допомогою здійснення такої зовнішньої діяльності, як: «оптимізація системи судів; укрупнення окремих елементів системи на відповідних рівнях (зокрема, створення міжрайонних судів, укрупнення апеляційних округів); оптимізація кількості суддів у судах та адміністративних посадах залежно від навантаження»; «покращення умов доступу громадськості до відкритих судових засідань і ухвалених рішень» [12, с. 177].

Не можна залишити поза увагою монографічну працю Б.О. Логвиненко, предметом якої є теоретико-прикладний аспект здійснення публічного

адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні, де було наголошено, що зовнішній складник публічного адміністрування включає «організаційно-управлінські зв'язки та відповідні суспільні відносини, які виникають у вертикальному та горизонтальному напрямках; попри певну нормативно визначену підпорядкованість іншим суб'єктам, саме МОЗ України є ключовим елементом налагодження взаємодії у системі суб'єктів зовнішніх організаційних складників публічного адміністрування сферою охорони здоров'я; враховуючи комплексний багаторівневий характер економіки та соціальної політики держави, без зовнішніх складових елементів неможливе якісне функціонування структури публічного адміністрування сферою охорони здоров'я» [13, с. 35].

Зовнішні адміністративно-правові відносини виникають з приводу управлінських дій, спрямованих на організацію роботи певної сфери чи системи. Вони безпосередньо не стосуються організації процесів у межах певної сфери, оскільки відбивають сутність управління ззовні, забезпечуючи такі умови, які опосередковано можуть позитивно позначитися на розвитку тієї чи іншої сфери, мають нерозривний зв'язок із внутрішньоорганізаційними відносинами, а тому впливають на розвиток і формування останніх, що зумовлюється їх глобальним характером. На відміну від внутрішніх відносин, зовнішні не призначені для врегулювання окремих питань, що виникають у рамках конкретної сфери. Вони є абсолютними та стосуються найсуттєвіших питань організації функціонування, зокрема таких як засади, напрями роботи, пріоритети, загальне фінансування тощо. Крім того, в межах формування та розвитку зовнішньоорганізаційних адміністративно-правових відносин вирішується комплекс питань, пов'язаних з наданням медичної допомоги та медичного обслуговування. Тобто такий вид правовідносин виникає з приводу реалізації громадянами основоположних прав на життя та здоров'я, що стає можливим за допомогою здійснення адміністративних процедур (наприклад, укладення договору про медичне обслуговування населення). Наведене характеризує зовнішні адміністративно-правові відносини, зокрема і ті, що виникають у сфері охорони здоров'я. Враховуючи специфіку зазначеної сфери, можна виокремити низку особливостей, якими характеризуються зовнішні адміністративно-правові відносини:

1) їх учасниками є Верховна Рада України (як суб'єкт визначення основних напрямів державної політики у сфері охорони здоров'я), Кабінет Міністрів України, Президент України, МОЗ України, органи місцевого самоврядування (як суб'єкти реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я);

2) є загальними, оскільки передбачають вплив на всю систему охорони здоров'я, а не на її конкретні елементи;

3) мають правовстановлюючий, правозастосовний і правореалізуючий характер, адже вони виникають і формуються під час прийняття та втілення законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також застосування окремих норм права;

4) виникають з приводу реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, надання адміністративних послуг, а також міжнародного співробітництва;

5) можуть мати місце як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Це перш за все залежить від суб'єктів-учасників таких правовідносин. Наприклад, відносини за участю Верховної Ради України чи Кабінету Міністрів України розвиваються в межах держави та стосуються всієї сфери охорони здоров'я, а відносини за участю органів місцевого самоврядування складаються з приводу реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я на місцевому рівні;

6) можуть мати міжнародний характер у випадках міжнародного співробітництва в рамках приведення надання медичної допомоги та здійснення медичного обслуговування до всесвітніх норм і стандартів;

7) виникають з метою вирішення принципово важливих питань щодо організації надання населенню медичної допомоги та здійснення медичного обслуговування;

8) є визначальними щодо внутрішньоорганізаційних відносин, оскільки від результатів і розвитку зовнішніх відносин буде залежати сутність і характер внутрішніх, через те, що останні є похідними від зовнішніх адміністративних правовідносин.

Отже, зовнішні адміністративно-правові відносини призначені для врегулювання найважливіших принципів функціонування сфери охорони здоров'я, а їх сутність можна викласти через таке визначення: зовнішні адміністративно-правові відносини у сфері 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 у цій сфері, надання адміністративних послуг, а також міжнародного співробітництва задля здійснення безпосереднього впливу на систему охорони здоров'я під час вирішення питань з реалізації права кожного на охорону здоров'я та організації медичного обслуговування населення переважно шляхом встановлення, застосування і реалізації адміністративно-правових норм.

Адміністративно-правові відносини у сфері охорони здоров'я, як і будь-які інші правовідносини, виникають, змінюються та припиняються на підставі правових норм. Тому чинні правові норми є підґрунтям для формування адміністративно-правових відносин у сфері охорони здо-

ров'я, а також є фундаментом, на підставі якого виникають і розвиваються такі відносини. Саме від регламентації адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я залежить функціонування вказаної сфери як на зовнішньому, так і внутрішньому рівнях, а тому з'ясування стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні є невід'ємним складником проведення глибинного дослідження змісту таких правовідносин.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2008. 457 с.
4. Адміністративне право України : навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко та ін.; за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон : Гринь Д.С., 2015. 272 с.
5. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
6. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
7. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник. Москва : БЕК, 1997. 368 с.
8. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. Москва, 1967. 160 с.
9. Клименко О.В. Державне регулювання медичної діяльності в Україні: генеза та тенденції розвитку : дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2016. 490 с.
10. 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.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
12. Медичне право України : підручник / С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я. Сенюта; за заг. ред. С.Г. Стеценка. Київ, 2008. 507 с.
13. Стеценко С.Г. Вступ до курсу «Медичне право України»: лекція. *Право України*. 2011. № 11-12. С. 120-131.

Анотація

Книш С. В. Загальна характеристика зовнішніх адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я: поняття та ознаки. – Стаття.

Метою статті є характеристика одного з видів адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я – зовнішніх адміністративно-правових відносин.

Вказано, що наявні класифікації адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я не відрізняються вичерпністю, внаслідок чого запропоновано новий критерій їх поділу – напрям розвитку, за яким вказані відносини поділено на внутрішньоорганізаційні та зовнішні.

Акцентовано увагу на тому, що зовнішні адміністративно-правові відносини виникають з приводу

управлінських дій, спрямованих на організацію роботи певної сфери чи системи. Вони безпосередньо не стосуються організації процесів у межах певної сфери, оскільки відбивають сутність управління ззовні, забезпечуючи такі умови, які опосередковано можуть позитивно позначитися на розвитку тієї чи іншої сфери, мають нерозривний зв'язок із внутрішньоорганізаційними відносинами, а тому впливають на розвиток і формування останніх, що зумовлюється їх глобальним характером. Підкреслено, що в межах формування та розвитку зовнішньоорганізаційних адміністративно-правових відносин вирішується комплекс питань, пов'язаних з наданням медичної допомоги та медичного обслуговування. Цей вид правовідносин виникає з приводу реалізації громадянами основоположних прав на життя та здоров'я, що стає можливим за допомогою здійснення адміністративних процедур.

Визначено основні ознаки та сформульовано авторське визначення зовнішніх адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я. Виявлено і розглянуто особливості, якими характеризуються зовнішні адміністративно-правові відносини.

Встановлено, що чинні правові норми є підґрунтям для формування адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, а також фундаментом, на підставі якого виникають і розвиваються такі відносини. Вказано, що від регламентації адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я залежить функціонування цієї сфери як на зовнішньому, так і внутрішньому рівнях.

Ключові слова: медична допомога, медичне обслуговування, організація, управління, загальнодержавний рівень, місцевий рівень, державна політика в сфері охорони здоров'я, суб'єкт владних повноважень.

Summary

Knysh S. V. General characteristics of external administrative and legal relations in the health care sector: concept and features. – Article.

The objective of the article is to characterize one of the types of administrative and legal relations in the health care sector – external administrative and legal relations.

It has been indicated that the existing classifications of administrative and legal relations in the health care sector are not exhaustive, as a result of which a new criterion of their division has been offered – the direction of development, according to which these relations are divided into internally organizational and external ones.

Special attention has been paid to the fact that the external administrative and legal relations arise in the case of administrative actions aimed at the organization of the work of a certain sphere or system. They do not directly relate to the organization of processes within a certain sphere, because they reflect the essence of the management from the outside, providing such conditions that indirectly can positively affect the development of a particular sphere, have an inextricable link with internal organizational relations, and therefore affect the development and formation of the latter, which is conditioned by their global nature. It has been emphasized that a complex of issues is solved within the framework of the formation and development of internally organizational administrative and legal relations related to the provision of medical aid and medical care. This type of legal relations arises from the citizens' realization of the fundamental rights to life and health, which becomes possible through the implementation of administrative procedures.

The basic features of external administrative and legal relations in the health care sector have been defined and the author's definition of these relations has been formulated. Specific features that characterize the external administrative and legal relations have been found out and considered.

It has been established that the current legal norms are the basis for the formation of administrative and legal relations in the health care sector, as well as the foundation, which is the basis for the origin and development of such relations. It has been stated that the functioning of this sector both on the external and internal levels depends on the regulation of administrative and legal relations in the health care sector.

Key words: medical aid, medical care, organization, management, general national level, local level, public policy in the health care sector, subject of authoritative powers.