

**Трибуна Молодих Учених**

УДК 351.77(477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

**Горбатова Д. І.,**

магістр юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В.Н. Каразіна

**Анотація:** у статті аналізуються адміністративно-правові засади державного управління у сфері охорони здоров'я як сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (елементів) правовідносин у сфері охорони здоров'я, що потребують врегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів. Обґрунтовано, що державне управління у сфері охорони здоров'я під впливом медичної реформи реалізується завдяки новим принципам, новою метою та завданням в аспекті реформування медицини та охорони здоров'я. На підставі теоретичного аналізу юридичної літератури, було відзначено, що адміністративно-правові засади управління у сфері охорони здоров'я варто визначати через категоріальну, нормативну, інституційну та інструментально-технічну складову. Основна увага в статті приділяється суб'єктам публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, які здійснюють безпосередньо державне управління. Визначається, що управління у сфері охорони здоров'я здійснюється за допомогою імперативного та диспозитивного методів.

**Ключові слова:** засади, адміністрування, охорона здоров'я, реформа, принципи.

**Аннотация:** в статье анализируются административно-правовые основы государственного управления в сфере здравоохранения как совокупность закрепленных в нормах административного права параметров (элементов) правоотношений в сфере здравоохранения, требующих урегулирования с помощью административно-правовых средств. Обосновано, что государственное управление в сфере здравоохранения под влиянием медицинской реформы реализуется благодаря новым принципам, новой целью и задачей в аспекте реформирования медицины и здравоохранения. На основании теоретического анализа юридической литературы, было отмечено, что административно-правовые основы управления в сфере здравоохранения следует определять через категориальную, нормативную, институциональную и инструментально-техническую составляющую. Основное внимание в статье уделяется субъектам публичного администрирования в сфере здравоохранения, осуществляющих непосредственно государственное управление. Определяется, что управление в сфере здравоохранения осуществляется с помощью императивного и диспозитивного методов.

**Ключевые слова:** основы, администрирование, здравоохранение, реформа, принципы.

**Annotation:** the article analyzes the administrative and legal principles of public administration in the field of public health as a set of parameters (elements) of legal relations in the sphere of health protection, which are fixed in the norms of administrative law, which require regulation through administrative and legal means. It is substantiated that public health management under the influence of medical reform is realized due to new principles, new goals and tasks in the aspect of reforming medicine and health care. Based on the theoretical analysis of legal literature, it was noted that the administrative and legal principles of health care management should be determined through categorical, normative, institutional and instrumental-technical components. The main attention in the article is paid to public administration actors in the field of health, which are directly administered by the state administration. It is determined that healthcare management is carried out with the help of imperative and dispositive methods.

**Key words:** foundations, administration, health care, reform, principles.

В основу сучасної політики у сфері охорони здоров'я покладено ідеологію реформування галузі. Реформування охорони здоров'я є нормативним, економічним та організаційним видом діяльності, яку необхідно збалансувати з етичними вимогами щодо загальнодоступності усіх видів медичної допомоги та дотримання справедливості у її розподілі для всіх соціальних груп населення.

На сьогоднішній час в Україні проходить адміністративна реформа і як одна складових даної реформи в сфері охорони здоров'я, яка є невід'ємною частиною державної управлінської діяльності. В світлі нещодавніх реформуваль в сфері медицини та охорони здоров'я проблема ефективного державного управління постає надзвичайно актуальною.

Як система державна, охорона здоров'я потребує державного управління, як діяльності із забезпечення реалізації державної політики, що підтверджується в статті 12 «Основ законодавства України про охорону здоров'я», де вказано, що «охорона здоров'я – один з пріоритетних напрямків державної діяльності. Держава формує політику охорони здоров'я в Україні та забезпечує її реалізацію. Державна політика охорони здоров'я забезпечується бюджетними асигнуваннями...» [2].

Отже, державне регулювання є управлінськими відносинами, що регулюються адміністративно-правовими нормами. Звідси, можна визначити, що адміністративно-правові засади державного регулювання у сфері охорони здоров'я – це сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (елементів) правовідносин у сфері охорони здоров'я, що потребують врегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів.

Адміністративно-правові засади державного управління у сфері охорони здоров'я пропонуємо визначати через категоріальну, нормативну, інституційну та інструментально-технічну складову.

До категоріальної складової відносяться мета, принципи, джерела та напрями діяльності.

Пропонуємо розглянути деякі засади державного управління, на яких ґрунтується державне управління в сфері охорони здоров'я:

1. Державне управління є цілком організованою системою, в результаті діяльності якої виникають певні управлінські відносини.

2. Необхідна умова, за якої може існувати та реалізовуватись державне управління – це наявність суб'єкта, тобто певного органу виконавчої влади, що наділений повноваженнями щодо здійснення державного управління. Це може бути як Міністерство охорони здоров'я України – як вищий орган виконавчої влади у сфері охорони здоров'я, так і будь-яка державна служба з питань охорони здоров'я. Також повинен бути присутній об'єкт державного управління, тобто ті фізичні чи юридичні особи (основні об'єкти державного управління), на яких спрямований управлінський вплив.

3. Характер управлінських відносин між об'єкт (-ами) та суб'єктом (-ами) мають владний характер, тобто тут присутня чітка ієрархія: суб'єкт наділений владними повноваженнями в той час, як об'єкт таких відносин має лише виконувати отримані розпорядження.

4. Державне управління ґрунтується на виконанні вимог чинного законодавства. Законодавство, що регламентує публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я складається з адміністративних норм, які імперативно встановлюють межі поведінки суб'єктів як публічної адміністрації, так і фізичних та юридичних осіб.

5. Наявність певних етапів управлінської діяльності, що полягають у плануванні, організації, управлінні кадрами, фінансуванні та контролі за такою діяльністю.

6. Порушення норм управлінської діяльності, зловживання правами та службовим становищем призводить до відповідальності відповідно до норм чинного законодавства [6, с. 48-49].

У зв'язку з тим, що Україна підписала угоду про асоціацію з Європейським Союзом, у сфері охорони здоров'я наша держава має орієнтуватися на країни Європейського Союзу. Діяльність у цьому напрямі має ґрунтуватися на таких засадах і з дотриманням наступних вимог і принципів:

– відкритості (openess), що передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

– участі (participation), яка передбачає сприйняття громадян та їхніх організацій не як пасивних об'єктів (або суб'єктів) політики та адміністративних рішень, а як безпосередніх, активних і зацікавлених сторін, що мають право брати широку участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

– ефективності (effectiveness): державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися з урахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мають ухвалюватися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

– підзвітності (accountability), що базується на засадах права європейців на «належне управління», окрім традиційних типів відповідальності (політичної та адміністративної) передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Це вимагає чіткого розподілу обов'язків не лише між органами й установами, що ухвалюють рішення, але й між ними та інститутами громадянського суспільства. Також це передбачає й вищий рівень відповідальності з обох сторін;

– злагодженості/зв'язку (coherence) – потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту ж реальність [1].

Отже, принципи державного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління.

Державне управління базується як на загальних принципах, так і на спеціальних. До загальних, зазвичай, відносяться принципи об'єктивності, демократизму, правової впорядкованості, публічності тощо. До спеціальних принципів відносяться ті провідні засади, які притаманні відповідному виду управлінської діяльності.

Відповідно, управління у сфері охорони здоров'я здійснюється з дотриманням як загальних, так і спеціальних принципів державного управління. І тому, у сфері охорони здоров'я доцільним є використання принципів демократизму, законності, публічності, єдиноначальності та колегіальності, децентралізації, ефективності, солідарності (субсидіарності), доцільності, універсальності покриття та справедливості доступу до медичної допомоги. Організація діяльності у сфері охорони здоров'я за означеними принципами підтвердило б розвиток в Україні людиноцентристського підходу, де вся політика держави має спрямовуватись на людину, що, в свою чергу, закріпило розвиток правової держави.

Метою адміністративно-правового управління у сфері охорони здоров'я є здійснення державного управлінського впливу органами виконавчої влади на суспільні відносини у сфері охорони здоров'я за допомогою адміністративно-правового інструментарію.

Нормативно-правова складова адміністрування охорони здоров'я базується на Конституції України і складається з Основ законодавства України про охорону здоров'я та інших прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я.

Інституційна складова стосується системи суб'єктів публічної адміністрації у сфері управління охорони здоров'я.

До суб'єктів адміністративного управління у сфері охорони здоров'я відносяться Верховна Рада України, Президент України як глава держави, центральні органи виконавчої влади, серед яких Міністерство охорони здоров'я України та Національна служба здоров'я України, а також місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

У світлі реформування адміністрування у сфері галузі охорони здоров'я та прийняття урядом України Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я [5], поряд з Міністерством охорони здоров'я з'являється якісно новий центральний орган виконавчої влади – Національна служба здоров'я України.

Основними її завданнями є:

1) реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій);

2) виконання функцій замовника медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій;

3) внесення на розгляд Міністра охорони здоров'я пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення [3].

Національна служба здоров'я України є національним страховиком, який укладає договори із закладами охорони здоров'я, а також закуповує у них послуги з медичного обслуговування населення. Ця інституція контролює дотримання умов договорів та декларацій, які укладаються між пацієнтами та лікарями, та робить прямі виплати закладам за надані послуги.

Інструментально-технічний елемент адміністративних засад управління охороною здоров'я полягає у застосуванні методів та форм.

Управління у сфері охорони здоров'я забезпечується методами адміністративно-правового регулювання. Методи правового регулювання поділяються на імперативні (прямого впливу) та диспозитивні (непрямого впливу). Загальновідомо, основним методом адміністративно-правового регулювання є імперативний метод. Імперативний метод означає прямий владний вплив на учасників суспільних відносин без права вибору їх поведінки. Диспозитивний метод, навпаки, передбачає варіанти поведінки учасників суспільних відносин у якості рівноправних сторін [7, с. 617]. В якості прикладу державного управління, у тому числі застосування імперативних правових норм, можна віднести норми Закону України «Про лікарські засоби» [4], яким передбачено, що «державне регулювання відносин, які виникають в сфері обігу лікарських засобів, здійснюється шляхом: державної реєстрації лікарських засобів; ліцензування діяльності в сфері обігу лікарських засобів; атестації і сертифікації спеціалістів, зайнятих у сфері обігу лікарських засобів; державного контролю виробництва, виготовлення, якості, ефективності, безпеки лікарських засобів». На додаток до вказаного прикладу, адміністративне управління відбувається при атестації лікарів як державних й комунальних медичних закладів, так і приватних, акредитації медичних закладів, ліцензуванні на провадження господарської діяльності з медичної практики, у порядку надання первинної медичної допомоги, державного медичного страхування тощо.

Підсумовуючи, слід відзначити, що адміністративно-правові засади державного управління в сфері охорони здоров'я є системою правовідносин у сфері охорони здоров'я, які врегульовуються адміністративно-правовими засобами. Реальним досягненням за недавній час відбулось реформування публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, зокрема визначенню нової мети публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я як здійснення державно-управлінського впливу органами виконавчої влади та створення й запровадження нової моделі надання і фінансування медичних послуг. Завданням публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я є гарантування та здійснення державних гарантій у сфері надання медичних послуг та охорони здоров'я, що мають бути приведені у відповідність з економічними можливостями суспільства й держави та базуватися на пріоритетах охорони здоров'я населення. Державне управління у сфері охорони здоров'я під впливом недавніх реформуваль повинно орієнтуватись на ряд нових принципів здійснення управління, серед яких, принцип демократизму, законності, публічності, єдиноначальності та колегіальності, децентралізації, ефективності, солідарності (субсидіарності), доцільності, універсальності покриття та справедливості доступу до медичної допомоги тощо. Реформування сфери охорони здоров'я вимагає якісно нового публічного адміністрування, відповідно до європейських стандартів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Клозко В. М. Види принципів державного управління в галузі охорони здоров'я України. Державне будівництво. 2009. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_1\\_34](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_34)
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 № 2801-ХІІ // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
3. Положення про Національну службу здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1101 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-p>
4. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/123/96-vp>
5. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів від 30.11.2016 № 1013-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-p>
6. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис, проблеми та шляхи реформування монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 360 с.
7. Юридична енциклопедія. В 6 томах / Ред. кол.: Ю. С. Шемчушенко та ін. К.: Укр. енцикл. 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. 744 с.