

*Книш С. В.,
завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін
Рівненського інституту
Київського університету права НАН України*

ПОНЯТТЯ ОБ'ЄКТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню розуміння сутності таких фундаментальних категорій, як об'єкт адміністративних правовідносин та об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я.

Мета статті – з'ясувати місце об'єкта у структурі адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, що необхідно для здійснення їх ефективного правового регулювання. Досягнення вказаної мети здійснено завдяки постановці та вирішенню основного завдання – виявлення характерних ознак та особливостей цього виду правових відносин та формулювання його авторського визначення.

Наголошено, що розуміння об'єкта адміністративних правовідносин має ґрунтуватися на синтезі підходів до об'єкта як до блага, так і до поведінки.

Зроблено висновок, що об'єкт адміністративних правовідносин – це результат управлінської діяльності щодо реалізації публічного інтересу державної політики управління. Результат є завжди благом, на яке спрямований інтерес (у випадку адміністративних правовідносин це публічний інтерес), що виникає внаслідок реалізації управлінської поведінки суб'єктів. Без наявності управлінської діяльності неможливо отримати благо у вигляді результату управління. У матеріальному світі результат управління відбивається на виникненні, зміні, припиненні певних процесів, діяльності, регулюванні відносин, створенні нових продуктів тощо. Також запропоновано під об'єктом медичних правовідносин розуміти результат діяльності з медичного обслуговування пацієнта, що є предметом медичної послуги.

З'ясовано, що особливість об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я полягає в тому, що він виникає у процесі реалізації повноважень органів управління. Крім того, він має нематеріальний характер, спрямований на задоволення публічного інтересу.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, охорона здоров'я, об'єкт адміністративних правовідносин, об'єкт медичних правовідносин, ознаки, особливості, благо.

Постановка проблеми. Проблема об'єкта правовідносин є найбільш складною і дискусійною не лише в теорії адміністративного права, а й у теорії права загалом. І досі в науці точиться дискусія щодо того, чи є взагалі об'єкт елементом будь-яких правовідносин, а якщо так, то що слід розуміти під цією категорією. Утім, об'єкт правових відносин не можна виключати зі структури правовідносин, оскільки його значення є важливим як для розвитку правовідносин загалом, так і для правильного визначення їх структури зокрема [1].

Об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я в Україні також є однією зі складних тем у дослідженні елементів структури цих правовідносин, оскільки

в теорії адміністративного права існують різні підходи до його визначення, що безпосередньо відбивається і на його розумінні. Тому для визначення об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я важливо не лише дослідити наявні думки, але й сформулювати власну думку щодо цієї правової категорії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі питання сутності об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я майже не досліджувалося. Утім, юридичну природу об'єкта правовідносин як центральної категорії юридичної науки вивчало чимало теоретиків права. Саме їхні наукові праці стали підґрунтям для цього дослідження. Йдеться про прибічників моністичної (С.М. Братусь, Д.М. Генкін, О.С. Іоффе та ін.) і плюралістичної (М.М. Агарков, М.Г. Александров, С.Й. Вільнянський, М.М. Коркунов, І.Б. Новицький, Л.С. Явич та ін.) теорій об'єкта правовідносин, а також прихильників теорії «безоб'єктних» правовідносин (С.Ф. Кечек'ян, Ю.А. Крохіна, Р.О. Халфіна та ін.). Вказані та інші вчені надали визначення об'єкта правовідносин, здійснили їхню характеристику та запропонували класифікацію.

У галузевих науках (зокрема, адміністративно-правовій) вказана проблематика досліджувалася у працях В.І. Теремецького, який не лише запропонував власне визначення поняття об'єкта податкових правовідносин, а й розробив концепцію їх множинності [2, с. 4–5; 3]; О.Е. Аврамової, яка зробила крок у розв'язанні питання щодо визначення об'єкта житлових правовідносин [4]; В.Д. Чернадчука, який запропонував класифікацію об'єктів бюджетних правовідносин [5].

У медичній сфері слід відзначити ґрунтовну працю З.С. Гладуна, в якій не лише надано визначення об'єкта адміністративних правовідносин у сфері охорони здоров'я, а й приділено увагу їх співвідношенню з адміністративно-правовими нормами та реалізації через суб'єкта цих правовідносин [6]. На здобутки вказаних та інших науковців спирався автор даного дослідження.

Мета статті – з'ясувати місце об'єкта у структурі адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, що необхідно для здійснення їх ефективного правового регулювання. Досягнення вказаної мети здійснено завдяки постановці та вирішенню основного завдання – виявлення характерних ознак та особливостей цього виду правових відносин та формулювання його авторського визначення.

Виклад основного матеріалу. Об'єкт правовідносин має зв'язок із конкретними правовідносинами, у структуру яких він включається. Так, одне і те ж благо може бути об'єктом різних за правовою природою правовідносин (наприклад, цивільних та адміністративних). Залежно від виду правовідносин визна-

частея правове регулювання та правовий режим об'єкта. Від виду правовідносин залежить і характеристика об'єкта.

Дослідники медичного права зауважують, що складність медичних правовідносин зумовлюється їх об'єктом, який вони розуміють як «особисті немайнові блага людини (життя і здоров'я), процес надання і результат медичної допомоги» [7, с. 16], медичну послугу, оскільки вона є «соціальним благом, отримання якого спонукає громадянина звернутися за допомогою до медичної установи» [8, с. 252]; «особливий об'єкт, на який спрямована діяльність із надання медичних послуг, – організм людини, і, відповідно, особлива мета послуги – відновлення і підтримання здоров'я людини» [9, с. 223]. Наведені думки дослідників щодо об'єкта медичних правовідносин повністю відповідають ст. 177 ЦК України [10], що відносить послугу до об'єктів цивільних прав.

У викладених позиціях науковців об'єкт медичних правовідносин характеризується як простий об'єкт, що не поєднує у своїй структурі декілька об'єктів. Таке вузьке розуміння об'єкта медичних правовідносин не враховує того, що медичні правовідносини за своєю природою є складними, оскільки охоплюють правовідносини з надання медичної допомоги, організації лікарняної справи, здійснення підприємницької діяльності в медичному секторі тощо. Утім, вузьке розуміння об'єкта медичних правовідносин можливе, якщо медичні правовідносини розглядати виключно як відносини між пацієнтом і лікарем. Такий цивільно-правовий підхід до розв'язання цього питання має право на існування, але його обмеженість не надає можливості використовувати його під час визначення об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я.

Більш широкий погляд на об'єкт медичних правовідносин пропонує І.Я. Сенюта, яка вказує, що цивільні правовідносини у сфері надання медичної допомоги є складними, тому слід розглядати не об'єкт, а об'єкти різних правовідносин [11, с. 9]. Аналізуючи такий підхід до розуміння об'єкта, зауважимо, що дослідниця описує не об'єкт медичних правовідносин, а більш вузький об'єкт – об'єкт у сфері надання медичної допомоги. При цьому надання медичної допомоги може входити в медичну послугу, яка охоплює елементи різних правовідносин: цивільних, господарських, інформаційних, податкових. Безумовно, якщо розглядати медичну послугу як об'єкт медичних правовідносин, то можна виділяти не лише один об'єкт, а і декілька об'єктів.

Аналізуючи різні підходи щодо розуміння об'єкта медичних правовідносин, зауважимо, що проблемність існуючих підходів полягає у відсутності теоретичного обґрунтування поняття послуги. Зокрема, в науковій літературі чітко не визначено зміст медичної послуги, зокрема це дія, результат дії, або їх сукупність. Окреслене питання особливо важливо враховувати саме в медичних правовідносинах, їх антропологічному розумінні. У приватних медичних правовідносинах первинним суб'єктом є пацієнт, із задоволення потреб якого починаються медичні правовідносини. Так, первинним правопороджуючим юридичним фактом медичних правовідносин буде звернення пацієнта до лікаря. Тому під час визначення медичної послуги варто керуватися саме інтересами та потребами пацієнта. У зв'язку із цим постає питання, що є більш важливим для пацієнта: негайне реагування на його звернення з боку співробітників закладу охорони здоров'я чи результат у вигляді одужання. Із точки зору охорони індивідуального здоров'я інтерес

спрямовується на отримання результату у вигляді одужання. При цьому для особи не має особливого значення, якими методами лікування, діагностики, профілактики це буде досягатися. Із наведеного випливає, що об'єктом медичних правовідносин є результат діяльності з медичного обслуговування пацієнта. Наведене, безумовно, є авторською думкою з приводу визначення об'єкта приватних медичних правовідносин, але зрозуміло і те, що даний об'єкт потребує подальшого осмислення та дослідження в юридичній науці.

Під час визначення об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я необхідно враховувати те, що в медичних правовідносинах існують як приватні, так і публічні правовідносини. Слід чітко розмежовувати вказані два види правовідносин, оскільки вони мають різні засади, методологію та спрямованість. Публічні правовідносини у сфері охорони здоров'я побудовані на імперативності, спрямовані на охорону громадського здоров'я. Наявність самостійних публічних правовідносин у сфері охорони здоров'я потребує визначення їх об'єкта. Це можливо за допомогою синтезу розглянутих вище наукових підходів до об'єкта адміністративно-правових відносин та медичних приватних правовідносин. Поєднання цих позицій можливе у зв'язку з тим, що загальне визначення об'єкта адміністративних правовідносин повинно пронизувати всі спеціальні об'єкти в галузі адміністративного права. При цьому специфіку цих правовідносин можна виявити через тлумачення, розуміння медичних приватних правовідносин, які визначають сферу управлінського впливу, предмет управлінської діяльності.

Об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я має власну специфіку, оскільки існує в межах правовідносин з управління охороною здоров'я. Напрямок управління охороною здоров'я набуває особливої актуальності як на рівні кожної окремої держави, так і на міжнародному рівні. Так, Всесвітня організація охорони здоров'я зазначає важливість розвитку напряму державного управління охороною здоров'я, оскільки підтримання громадського здоров'я можливе лише шляхом зміцнення системи управління у сфері охорони здоров'я, профілактики захворювань, ефективного управління клінічним обслуговуванням [12, с. 6]. Сфера управління охороною здоров'я зводиться до впливу на формування, підтримання громадського здоров'я. Тому постає питання щодо можливості віднесення охорони громадського здоров'я до об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я, яке слід дослідити.

У Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» такі терміни, як «охорона громадського здоров'я», «громадське здоров'я», не визначені. Ці терміни використовуються у «Європейському плані дій з укріплення потенціалу та послуг громадського здоров'я» 2012 р. Після прийняття даного плану дій в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 1002-р було схвалено Концепцію розвитку системи громадського здоров'я, де система громадського здоров'я визначена «як комплекс інструментів, процедур та заходів, що реалізуються державними та недержавними інституціями для зміцнення здоров'я населення, попередження захворювань, збільшення тривалості активного та працездатного віку і заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства» [13]. Система громадського здоров'я може розумітися як ключовий аспект більш широкої системи охорони здоров'я і може віді-

гравати важливу роль у збільшенні ефективності та результативності роботи системи охорони здоров'я [14, с. 24]. Функції з державного управління громадським здоров'ям покладено на Центр громадського здоров'я МОЗ України.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що об'єктом державного управління виступає громадське здоров'я, яке є сукупністю здоров'я усього населення держави. При цьому варто розмежовувати поняття «система громадського здоров'я» та «громадське здоров'я». У першому випадку – це система менеджменту управління охороною здоров'я в державі, у другому – це немайнове публічне благо. Крім того, громадське здоров'я може розглядатися як умова національної безпеки. І.А. Кланца підкреслює, що громадське здоров'я характеризує певний стан суспільства, який визначає рівень його спроможності щодо реалізації біологічних та соціальних функцій, які забезпечують життєдіяльність громадян, а тому є умовою національної безпеки держави [15, с. 108]. Отже, громадське здоров'я може розглядатися в різних аспектах, утім автор цього дослідження розуміє його як благо.

Здоров'я є немайновим благом особи, що охороняється законом. Громадське здоров'я також може розглядатися як немайнове благо. Воно є сукупністю здоров'я усіх фізичних осіб, що проживають на території держави. Як сукупність індивідуального здоров'я, воно представляє собою благо, яке не має економічного змісту (цінності), не може брати участь в економічному обороті, має соціальну цінність та діє безстроково. 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.

Управлінська діяльність щодо громадського здоров'я дозволяє його виділити як окремий об'єкт у сфері охорони здоров'я. Деякі автори визначають, що основним об'єктом управління сферою охорони здоров'я є стан населення, передусім його чисельність, віковий та статевий склад, показники народжуваності і смертності [16, с. 10]. Із такою думкою можна погодитися лише частково, оскільки стан населення, його показники здоров'я є елементом широкого розуміння громадського здоров'я як блага. Інші дослідники управління у сфері охорони здоров'я визначають громадське здоров'я як об'єкт соціальної політики держави [16, с. 14]. Такий підхід до розуміння громадського здоров'я слід підтримати, оскільки соціальна політика держави спрямована на підтримку й підвищення не лише якості життя людини, а й громадського здоров'я загалом. Тому громадське здоров'я як об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я є немайновим благом, що характеризує здоров'я усіх фізичних осіб у державі.

Під час визначення об'єкта адміністративно-правових відносин слід враховувати, що на нього спрямований публічний інтерес. Якщо припустити, що об'єктом цих відносин є громадське здоров'я, то публічний інтерес спрямований безпосередньо на його підтримання, розвиток та покращення. Публічний інтерес щодо громадського здоров'я існує і в суспільстві. Кожен член суспільства і держава загалом зацікавлені в підтримці здорового способу життя. Громадське здоров'я є елементом національної безпеки, бо без спрямованості на побудову системи засобів підтримки громадського здоров'я

держава не зможе отримати здорове населення і, відповідно, здобути безпеку свого існування. Тому громадське здоров'я є немайновим благом, на яке спрямовано публічний інтерес у сфері охорони здоров'я.

Управлінська діяльність у сфері охорони здоров'я спрямована на підтримку та охорону громадського здоров'я. Об'єктом адміністративно-правових відносин є діяльність органів управління охороною здоров'я, що формують та забезпечують реалізацію політики охорони здоров'я. Вказана діяльність є поведінкою суб'єктів управління, що здійснюють вплив на процеси та предмети, які знаходяться у сфері охорони здоров'я. Особливість об'єкта адміністративних правовідносин полягає в тому, що, з одного боку, він спрямовується на певні суспільні блага (громадське здоров'я), а з іншого – представляє собою систему управлінської діяльності (у вигляді дії, бездіяльності суб'єктів). Тому охорона здоров'я є завжди системою дій публічних і приватних суб'єктів із метою підтримання та охорони громадського здоров'я. Центральним об'єктом впливу управлінської діяльності є громадське здоров'я, стан якого і є результатом управлінської діяльності. У даному факті проявляється наявність двох елементів у структурі об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я: 1) поведінка суб'єктів управління (діяльність із регуляторного впливу на сферу охорони здоров'я); 2) громадське здоров'я (благо, що представляє публічний інтерес та має соціальну цінність). Наведений підхід побудований на синтезі різних теорій об'єкта правовідносин. Можна запропонувати й інший підхід, за яким предметом адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я буде виступати громадське здоров'я, а об'єктом – поведінка суб'єктів управління.

Поведінка суб'єктів управління сферою охорони здоров'я спрямована на отримання позитивного результату від діяльності управління. Оцінка результату управлінської діяльності у сфері охорони здоров'я здійснюється виходячи зі стану здоров'я населення, зокрема наявності епідемічних ситуацій, кількості народжених, смертності населення тощо. Основними індикаторами стану здоров'я населення є: смертність немовлят, материнська смертність, захворюваність на туберкульоз, первинний вихід на інвалідність, очікувана тривалість життя, смертність населення у працездатному віці [17]. Отже, результат управлінської діяльності у вигляді високих показників стану здоров'я населення є благом, на яке спрямовується управління сферою охорони здоров'я. Якщо розглядати об'єкт як благо, на яке спрямовується діяльність суб'єкта, то у сфері охорони благом буде виступати стан здоров'я населення, тобто громадське здоров'я.

Висновок. У результаті проведеного дослідження можна запропонувати такі висновки:

1. У теорії адміністративного права відсутнє єдине розуміння такої фундаментальної категорії, як об'єкт адміністративних правовідносин. Вважаємо, що розуміння об'єкта адміністративних правовідносин має ґрунтуватися на синтезі підходів до об'єкта як до блага, так і до поведінки.

2. Зроблено висновок, що об'єкт адміністративних правовідносин – це результат управлінської діяльності щодо реалізації публічного інтересу державної політики управління. Результат є завжди благом, на яке спрямовано інтерес (у випадку адміністративних правовідносин це публічний інтерес), що виникає внаслідок реалізації управлінської поведінки суб'єк-

тів. Без наявності управлінської діяльності неможливо отримати благо у вигляді результату управління. У матеріальному світі результат управління відбивається на виникненні, зміні, припиненні певних процесів, діяльності, регулюванні відносин, створенні нових продуктів тощо. Також запропоновано під об'єктом медичних правовідносин розуміти результат діяльності з медичного обслуговування пацієнта, що є предметом медичної послуги.

3. Особливість об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я полягає в тому, що він виникає у процесі реалізації повноважень органів управління. Крім того, він має нематеріальний характер, спрямований на задоволення публічного інтересу.

4. Дослідження об'єкта адміністративно-правових відносин у сфері охорони здоров'я ускладнюється наявністю різних видів таких об'єктів. Тому перспективним напрямом наукових досліджень є з'ясування проблем співвідношення об'єкта правовідносин з об'єктом прав, адже від цього залежить подальша побудова відповідного об'єкта, а також співвідношення об'єкта правовідносин з об'єктом медичних правовідносин (особливо порівняльний аналіз об'єкта публічних правовідносин управління у сфері охорони здоров'я та об'єкта медичних приватних правовідносин).

Література:

1. Теремецький В.І. Податкові правовідносини в Україні : монографія. Харків : Диска плюс, 2012. 648 с.
2. Теремецький В.І. Проблема визначення об'єкта у структурі податкових правовідносин. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 302–309.
3. Аврамова О.Є. До проблеми визначення об'єкта житлових правовідносин. *Право і Безпека*. 2016. № 2. С. 103–108.
4. Чернадчук В. Класифікація об'єктів бюджетних правовідносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 4. С. 87–91.
5. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економічна думка. 2005. 460 с.
6. Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. Медичне право України: підручник / заг. ред. С.Г. Стеценка. Київ : Всеукраїнська асоціація «Правова єдність». 2008. 507 с.
7. Булеця С.Б. Цивільно-правові відносини у галузі медичної діяльності: проблеми теорії та практики : моногр. Ужгород : Поліграфцентр «Ліра». 2015. 600 с.
8. Оніщенко О.В., Корчевська О.В. Медична послуга як об'єкт цивільних прав. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. Вип. 20. Ч. II. Т. 1. 2012. С. 222–224.
9. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV: URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
10. Сенюта І.Я. Цивільні правові відносини у сфері надання медичної допомоги в Україні: питання теорії і практики : автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.03. Київ : НДШПІП ім. Ф.Г. Бурчака НАПН України. 2018. 36 с.
11. Public Health Management. World Health Organization 2002. P. 24.

12. Концепція розвитку системи громадського здоров'я: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1002-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>.
13. Слабкий Г.О., Миронюк В.І., Качала Л.О. Система громадського здоров'я: бачення Всесвітньої організації охорони здоров'я. Основні оперативні функції громадського здоров'я та їх зміст. Україна. *Здоров'я нації*. 2017. № 3. С. 24–31.
14. Кланца І.А. Громадське здоров'я як умова національної безпеки держави. *Вісник НАДУ при Президентіві України (Серія «Державне управління»)*. 2018. № 1. С. 107–113.
15. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку : кол. моногр. ; за заг. ред. проф. М.М. Білинської, проф. Я.Ф. Радиша. Київ : НАДУ, 2013. 424 с.
16. Про моніторинг стану здоров'я населення, діяльності та ресурсного забезпечення закладів охорони здоров'я : постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 № 1907. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-2000-%D0%BF>.

Knysz S. The Concept of the Object of Administrative and Legal Relations in the Health Care Sector in Ukraine

Summary. The article is focused on studying the understanding of the essence of such fundamental categories as the object of administrative legal relations and the object of administrative and legal relations in the health care sector.

The purpose of the article is to find out the place of the object in the structure of administrative and legal relations in the health care sector, which is necessary for the implementation of their effective legal regulation. Achieving this goal was accomplished by setting and solving the main task – to identify the characteristic features and peculiarities of this type of legal relations and to formulate its author's definition.

It has been emphasized that the understanding of the object of administrative legal relations should be based on the synthesis of approaches to the object for both good and behavior.

It has been concluded that the object of administrative legal relations is the result of the management activity on realization of public interest of the state management policy. The result is always the good to which the interest is directed (in case of administrative legal relations – it is a public interest) arising from the implementation of the management behavior of the subjects. Without management activities, it is impossible to obtain the good in the form of management result. The result of management in the material world is reflected in the emergence, change, termination of certain processes, activities, regulation of relations, the creation of new products, etc. The author has also offered to understand the object of medical legal relations as the result of a patient's medical care activity that is the subject of the medical service.

It has been found out that a specific feature of the object of administrative and legal relations in the health care sector is that it arises in the process of exercising the powers of the governing agencies. Besides, it is of a non-material nature aimed at satisfying the public interest.

Key words: administrative and legal relations, health care, object of administrative legal relations, object of medical legal relations, features, peculiarities, good.