АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

КОРПАН Петро - аспірант Західноукраїнського національного університету

УДК 342.9
DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.1.70

У статті обґрунтовано адміністративно-правове регулювання державного контролю в охороні здоров'я, визначено його особливості та перспективи розвитку. Проаналізовано наукові підходи до понять «контроль» і «державний контроль», визначено його як владну діяльність уповноважених органів із перевірки дотримання правових норм, спрямовану на запобігання та припинення порушень. Показано, що державний контроль забезпечує впорядкованість суспільних відносин, а охорона здоров'я є складовою національної безпеки. Висвітлено основні напрями державної політики у сфері здоров'я – мотивацію громадян до збереження здоров'я та доступ до якісної медичної допомоги. Перспективи розвитку передбачають цифровізацію та підвищення ефективності медичних послуг.

Ключові слова: державний контроль, правове регулювання, державна влада, охорона здоров'я, воєнний стан, державне управління, національна безпека.

Постановка проблеми

В умовах побудови України правової соціальної держави особливого значення та актуальності набуває реалізація основних прав громадян, оскільки на конституційному рівні права та свободи людини і громадянина визнаються найвищою соціальною та правовою цінністю, а їх захист – обов'язком держави. Саме у забезпеченні соціальних прав громадян ключову роль відіграє держава в особі уповноважених органів.

Від стану здоров'я та якості активного життя населення, як одного з основних показників економічного та соціального розвитку, залежить стабільність та безпека будь-якої держави. Незважаючи на безперервне вдосконалення виробничих технологій і курс державної політики, спрямований на розвиток галузі охорони здоров'я, вік трудової активності на сьогоднішній день оцінюється як критично низький.

Саме тому, питання якості медичної допомоги, інформування про можливі ризики для здоров'я, формування здорового способу життя вимагають глибокого осмислення і повинні входити не тільки до зони пильної уваги професійних спільнот та окремих громадян, але також вирішуватись через активне втручання держави за допомогою нормативно-правового регулювання та функціонування уповноважених органів виконавчої влади.

З метою протидії загрозам, державною політикою України передбачається вироблення нових підходів щодо вдосконалення діяльності органів державного контролю (нагляду), зокрема необхідності виключення дублювання повноважень, заснованих на професійних компетенціях органів виконавчої влади, за допомогою діяльності яких повинні забезпечуватися конституційні права громадян.

Таким чином, необхідність наукового вивчення проблем, що виникають у процесі здійснення державного контролю у сфері охорони здоров'я працездатного населення,

потребує комплексного аналізу адміністративно-правового регулювання, розгляду сутності та змісту контрольно-наглядової діяльності з метою модернізації для підвищення ефективності управління у досліджуваній сфері. До того ж, зміни концепції в теорії публічного адміністрування на перший план висувають визнання пріоритетної ролі людського капіталу як одного з основних факторів розвитку суспільства. Дане підсилює значущість сфери охорони здоров'я як складової національної безпеки також.

Мета статті

Метою даної статті є обґрунтування адміністративно-правового регулювання державного контролю в сфері охорони здоров'я, окреслення його специфічних особливостей в умовах сьогодення та визначення перспектив розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Науково-теоретичну базу для написання даної статті склали праці вітчизняних науковців, як: О.М. Бандурка, С.М. Вовк, В.М. Гаращук, О.М. Геглюк, К.В. Карпова, Ю.О. Костенко, Л.Ж. Лихошерст, Т.В. Маматова, А.О. Неугодніков, В.О. Рядінська, О.Г. Стрельченко, О.О. Терзі, В.С. Шестак, О.Г. Ярема, Н.Л. Яшан та ін.

Виклад основного матеріалу

Організація державного контролю передбачає заходи, які вживаються офіційними компетентними структурами та їх представниками для моніторингу діяльності регульованого об'єкта та виявлення його відповідності заздалегідь встановленим нормам.

Термін «контроль» у Великому тлумачному словнику української мови має кілька значень: «перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось; перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; збірне від слова «контролери»; установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його» [1, с. 569]. Тобто, в даному випадку терміном «контроль» відображається певна діяльність та суб'єкт такої діяльності.

Контроль – це форма діяльності компетентних органів, властива будь-якому державному органу; виявляється у аналізі відповідності того, що відбувається насправді чи що у минулому нормам чинного законодавства.

Досить часто контроль трактують як спостереження або як перевірку виконання чого-небудь, тобто йдеться не про абстрактний контроль, а про контроль певної дії. З цього приводу окремі науковці зазначають, що «контроль є системою спостережень та перевірок, сутність якої полягає у встановленні відповідності стану об'єкта, що підлягає контролю, прийнятим правилам (управлінським рішенням), виокремленні допущених відхилень від цих правил, а також відхилень від загальних принципів організації і регулювання» [2, с. 37-38].

Контроль, як зазначає Л.Ж. Лихошерст, виступає як засіб забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації, суть якого реалізується за допомогою спеціальної системи органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, на яку у діяльності суб'єкта владних повноважень покладено обов'язки щодо підтримки й зміцнення законності та дисципліни [3, с. 180].

Дослідник В.М. Гаращук розглядає «контроль як особливу функцію державного управління, та зазначає, що контроль – це перевірка, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, відвернення та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь» [4, с. 17]. На його переконання, у наповненість поняття «контроль», крім «перевірки» чи «нагляд з метою перевірки», постає ще один елемент – протидія чомусь небажаному.

Подібне твердження підтримує і А.О. Неугодніков, який вважає, що «контроль як функція публічного адміністрування полягає у своєчасному виявлені та усуненні факторів, які заважають ефективному здійсненню публічного адміністрування та унеможливлюють забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності» [5, с. 67].

В.О. Рядінська та Ю.О. Костенко вважають, що «контроль є невіддільним і прямо пов'язаний з управлінською діяльністю.

Контроль як одна з функцій управління розуміється як система спостереження й перевірки процесу функціонування та фактичного стану об'єкта управління з метою оцінки обґрунтованості, ефективності ухвалених управлінських рішень, результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог таких рішень, усунення несприятливих ситуацій, повідомлення про такі факти компетентним органам» [6, с. 32].

Варто зазначити, що від категорії «контроль», слід відрізняти поняття «нагляд», насамперед, за своїм внутрішнім змістом: органи контролю мають більш широку компетенцію і перевіряють стан справ підконтрольного суб'єкта не тільки з точки зору законності, але і з точки зору доцільності прийнятих рішень, тоді як нагляд передбачає перевірку лише законності дій суб'єкта нагляду.

У законодавстві відсутній єдиний підхід щодо цього поняття, найчастіше контроль визначається або як комплекс заходів, що забезпечують реалізацію встановленого правового порядку здійснення того чи іншого виду діяльності, або шляхом переліку контрольних дій (форм контролю).

Державний контроль у такого роду суспільних відносинах виступає у вигляді управлінського відношення за схемою «суб'єкт контролю – об'єкт контролю».

Достатньо грунтовно сутність поняття державного контролю розкриває у своїй роботі Т.В. Маматова, пропонуючи трикомпонентне визначення даного терміна: «1) державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність будь-яких організацій у разі виникнення загрози безпеці людини, держави, навколишнього середовища; 2) державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення корегувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв; 3) державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці людини, держави, навколишнього середовища» [7, с. 25].

О.М. Бандурка слушно зазначає, що сутність і призначення державного контролю полягає в наступному: застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права; отриманні об'єктивної й достовірної інформації про стан законності та дисципліни; спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта; виявленні причин та умов, що сприяли порушенню правових норм; застосуванні заходів щодо попередження й усунення порушень законодавства [8, с. 216].

Натомість В.С. Шестак трактує «державний контроль як самостійну чи зовнішньо ініційовану діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на встановлення фактичних даних щодо об'єктів даного контролю з метою визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку» [9, с. 7].

За твердженням Ю.П. Битяка, «державний контроль – це складова частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни й правопорядку й полягає у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних органів, у наданні обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, застосуванні заходів примусу щодо підконтрольних органів» [10, с. 223-224].

Тобто, державний контроль – це владна діяльність уповноважених органів щодо перевірки дотримання підконтрольними суб'єктами правових норм, спрямована на попередження, виявлення та припинення відповідних порушень. Особливості включають імперативний характер, процедурну регламентацію, право застосування примусових заходів і спрямованість на забезпечення законності.

Потреба та доцільність існування державного контролю опосередкована тим, що в системі державного управління не повинно бути суспільних відносин, які б залишались за межами впливу його правових засобів. Забезпечення дотримання конституцій-

них прав та свобод людини і громадянина, законність в соціально-економічній, адміністративно-політичній та в інших сферах і багато інших питань державного управління знаходяться в рамках підконтрольності. Саме тому можна говорити про те, що державний контроль в системі державного управління покликаний забезпечити упорядкованість різних суспільних відносин, а з позиції адміністративно-правового режиму контролю та нагляду – упорядкованість відповідних відносин на різних рівнях в різних сферах життєдіяльності суспільства та держави.

До найважливіших сфер державного контролю та нагляду належить і медична діяльність, де основні контрольно-наглядові функції виконує Міністерство охорони здоров'я України. Цей орган є ключовою державною структурою, відповідальною за моніторинг та забезпечення стандартів у сфері охорони здоров'я. В даний час в українській системі охорони здоров'я розроблено законодавчу базу та реалізовано комплекс контрольно-наглядових заходів з боку держави. Заходи державного нагляду (контролю) здійснюються відповідно до затверджених МОЗ України планів та наказів про проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю). На протязі періоду воєнного стану в Україні планові перевірки призупинено, а позапланові заходи державного нагляду (контролю) в сфері охорони здоров'я здійснюються виключно на підставі рішення Міністерства охорони здоров'я України як органу, що формує державну політику у даній сфері.

З метою визначення предмета та об'єкта в сфері охорони здоров'я вагоме значення мають види та підвиди державного контролю (нагляду), закріплені в нормативних джерелах. Так, державний контроль у сфері охорони здоров'я населення згідно до ст. 22 Закону України «Основи законодавства про охорону здоров'я» через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за: «додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності в сфері охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій та протоколів надання реабілітаційної допомоги» [11].

Слід зазначити, що охороною здоров'я як соціально-корисною діяльністю вправі займатися будь-які учасники суспільних відносин, зазначена діяльність не завжди потрапляє у сферу державного регулювання і як наслідок не може розглядатися як об'єкт державного контролю. Охорона здоров'я становить один із напрямків державної політики, підлягає суворій нормативно-правовій регламентації.

Відповідно об'єктом державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я виступають суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням медичної діяльності, обігом лікарських засобів, забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя, а також правового, кадрового, наукового, фінансового та матеріально-технічного забезпечення цих видів діяльності.

О.М. Геглюк вважає, що державний контроль становить дієвий механізм, за допомогою якого можна виявити недоліки у роботі закладів охорони здоров'я, порушення законодавства тощо, і загалом сприяє підвищенню якості медичної допомоги. До ключових об'єктів державного контролю дослідниця пропонує віднести: санітарно-епідеміологічне благополуччя населення; обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; якість медичної допомоги; надання психіатричної допомоги та народна медицина (цілительство); якість лікарських засобів та їх безпека; трудове і виробниче навчання та умови праці підлітків; медична допомога в санаторно-курортних закладах; обіг лікарських засобів; здоров'я дітей у дитячих виховних і навчальних закладах [12, с. 61].

Тобто, об'єктами державного контролю в сфері охорони здоров'я виступає медична діяльність (медичні послуги) та фармацевтична діяльність, що здійснюються юридичними та фізичними особами-підприємцями.

Що стосується предмета державного нагляду та контролю у сфері охорони здоров'я, то О.Г. Ярема пропонує під ним розглядати значущі щодо безпеки держави та особи вимоги до охорони здоров'я, регулюючі суспільні відносини, які складаються з питань забезпечення органами виконавчої влади перевірки дотримання обов'язкових вимог юридичними та фізичними особами з метою забезпечення прав працівників та населення [13, с. 246].

Отож, предметом державного контролю (нагляду) у сфері охорони здоров'я є дотримання медичними організаціями, індивідуальними підприємцями та органами влади обов'язкових вимог щодо якості та безпеки медичної діяльності, звернення ліків та медичних виробів, а також дотримання прав громадян, порядку надання медичної допомоги та ліцензійних вимог.

У своєму дослідженні С.М. Вовк зазначає, що охорона здоров'я України в умовах сучасних змін системи, має бути спрямована на трансформацію державно-управлінських функцій. Ефективність та якість надання медичної допомоги населенню буде виступати як критерій визначення успішності досягнення даної цілі [14, с. 200].

Державний контроль та нагляд у сфері охорони здоров'я іманентно є взаємопов'язаними, при цьому мають певну специфіку як самостійні форми управлінського впливу. Державний контроль домінує у державній системі охорони здоров'я та здійснюється з боку вищих органів управління щодо підвідомчих їм органів та організацій охорони здоров'я. Для адміністративного нагляду характерним є те, що органи, які його здійснюють, насамперед МОЗ України, реалізують наглядові повноваження щодо будь-якого елемента системи охорони здоров'я незалежно від її форми власності, але лише щодо перевірки виконання встановлених обов'язкових вимог у сфері охорони здоров'я.

Однак державний контроль у сфері охорони здоров'я стикається з проблемами фінансової фрагментарності, дефіцитом кадрів, низькою доступністю первинної допомоги та дублюванням функцій управління. Неефективність контролю посилюється втратою вертикалі управління між центром та регіонами, а також недостатньою якістю медичної допомоги.

З цього приводу слушним видається твердження О.Г. Стрельченко про те, що «в сучасних умовах виникла потреба у нових підходах до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування такої системи пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поменшало недоліків у сфері публічного адміністрування, а управлінські рішення не стали ефективнішими» [15, с. 67].

На думку Н.Л. Яшан, саме адміністративно-правові норми формують основу успішного впровадження на організаційно-управлінському рівні положень нормативно-правових актів в даній сфері. Власне адміністративно-правові норми у сфері охорони здоров'я лежать в основі будь-якого управлінського рішення на усіх ланках: від завідувача відділення окремого закладу охорони здоров'я і до керівництва Міністерства охорони здоров'я України. За допомогою адміністративно-правових норм у чітко визначені рамки спрямовується управлінський вплив, забезпечуючи їх плановість, законність і поступовість, запобігаючи при цьому виникненням можливих зловживань та правопорушень [16, с. 501].

О.О. Терзі та К.В. Карпова вважають, що на найважливіші показники життя безпосередньо здійснює вплив розвиток системи охорони здоров'я. Саме тому, за твердженням науковців, дана сфера повинна розглядатися як стратегічна, а в контексті забезпечення національної безпеки як одна з найбільш пріоритетних. Крім того, економічному розвитку та запобіганню політичній нестабільності в державі сприятиме визнання сфери охорони здоров'я об'єктом національної безпеки, що, зазвичай, становлять основні мотиви політики національної безпеки [17, с. 119-120].

Таким чином, можна відзначити, що і у доктрині національної безпеки України охорона здоров'я посідає центральне місце. Охорона здоров'я є одним із основних напрямів національної безпеки в нашій країні, без якого неможливо вирішувати проблеми

соціально-економічного розвитку країни, зберігати її обороноздатність та інтелектуальний потенціал.

Державне управління у сфері охорони здоров'я є складним завданням, що потребує ефективних і комплексних рішень для забезпечення високоякісної медичної допомоги всьому населенню країни загалом. Разом з тим, очевидним є те, що подальший розвиток даної системи передбачає регулярну модернізацію з урахуванням динамічності соціально-економічного розвитку нашої країни, в тому числі шляхом адаптації успішного зарубіжного досвіду під українські реалії та розробки власних контрольно-наглядових новацій.

Висновки

Отже, враховуючи наведені вище позиції вчених, можемо визначити поняття державного контролю у сфері охорони здоров'я як врегульовану нормами права діяльність уповноважених органів державної влади щодо встановлення дотримання суб'єктами системи охорони здоров'я обов'язкових вимог у сфері охорони здоров'я, тобто забезпечення дотримання законодавства у даній сфері.

Подальший розвиток системи охорони здоров'я в рамках регулярного удосконалення нормативно-правової бази з метою дотримання і захисту прав громадян на отримання ними доступної, якісної та безпечної медичної допомоги, а також якісних, ефективних і безпечних лікарських засобів та медичних виробів потребує підвищення ефективності державного контролю у сфері охорони здоров'я.

Сфера охорони здоров'я є критично важливим компонентом національної безпеки, забезпечуючи захищеність особи та держави від біологічних, санітарно-епідеміологічних та соціальних загроз. Здоров'я населення безпосередньо впливає на демографічну стабільність, економічний потенціал та обороноздатність. Якісна система охорони здоров'я гарантує стійкий соціально-економічний розвиток та суверенітет держави.

На наш погляд, перспективи розвитку державного контролю в сфері охорони здоров'я України повинні бути орієнтовані на цифровізацію та підвищення якості медичної допомоги. Ключовими напрямками повинні стати запровадження моніторингових закупівель та інспекційних візитів, зниження адміністративного навантаження на медичні організації, а також автоматизований контроль безпеки.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ. Ірпінь : ВТФ «Перун». 2005. 1728 с.

2. Бутинець Ф.Ф., Бардаш СВ., Малюга Н.М., Петренко Н.І. Контроль і ревізія. Житомир: ЖІТІ. 2000. 512 с.

3. Лихошерст Л.Ж. Контроль в адміністративній діяльності податкових органів України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2012. № 4. С. 179-183.

4. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навчальний посібник. Харків. Фоліо. 2002. 176 с.

5. Неугодніков А.О. Контроль як функція публічного адміністрування: поняття та принципи реалізації. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 4. С. 58-69.

6. Рядінська В.О., Костенко Ю.О. Окремі аспекти характеристики правової природи контрольних відносин в адміністративній сфері. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2021. № 49. С. 31-34.

7. Маматова Т.В. Трактування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. *Вісник Державної служби України*. 2004. № 1. С. 23-26.

8. Бандурка О.М. Адміністративний процес : [підручник для вищих навч. закл.] О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. К. : Літера ЛТД. 2001. 336 с.

9. Шестак В.С. Державний контроль у сучасній Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 12.00.01. Національний університет внутрішніх справ. Харків. 2002. 18 с.

10. Адміністративне право України: [підручник для юрид. вузів і факультетів].

За ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право. 2000. 520 с.

11. Основи законодавства про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. No 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

12. Геглюк О.М. Контроль у сфері охорони здоров'я. *Juris Europensis Scientia*. 2024. Випуск 4. С. 56-62.

13. Ярема О.Г. Предмет і об'єкти державного контролю та нагляду в сфері охорони здоров'я. *Молодий вчений*. 2020. № 8(84). С. 242-247.

14. Вовк С.М. Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я: дис. ... д-ра наук державного управління : спец. : 25.00.02. Маріуполь. 2019. 492 с.

15. Стрельченко О.Г. Контроль як засіб забезпечення законності у сфері охорони здоров'я. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 66-72.

16. Яшан Н.Л. Правові засади здійснення нагляду (контролю) за дотриманням стандартів у сфері охорони здоров'я. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2023. № 3(30). С. 494-503.

17. Терзі О.О., Карпова К.В. Охорона здоров'я як ключовий елемент національної безпеки України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. № 6. Том 34 (73). С. 116-121.

Petro Korpan

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STATE CONTROL IN THE SPHERE OF HEALTH CARE: CURRENT STATUS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

The article substantiates the administrative and legal regulation of state control in the field of health care, outlines its specific features in the current conditions and determines the prospects for development.

The author analyzes and summarizes scientific approaches to interpreting the essence of the concept of «control» and the concept of «state control».

Based on the analysis of theoretical principles, it is determined that state control is a power activity of authorized bodies to verify compliance by controlled entities with legal norms, aimed at preventing, identifying and stopping relevant violations.

It is substantiated that state control in the system of public administration is designed to ensure the orderliness of various social relations, and from the position of the administrative and legal regime of control and supervision - the orderliness of relevant relations at different levels in different spheres of life of society and the state.

It is argued that the sphere of health care is an integral element of ensuring the national security of the state, through which the security of the individual, society and the state as a whole is achieved. State policy in the field of health care is implemented by public bodies with the active participation of civil society. The main directions of this policy are the motivation of citizens to preserve and strengthen their health, ensuring the rights of citizens to receive high-quality and timely medical care.

The author draws conclusions, emphasizing the importance of further improving the health care sector in general.

It is determined that the prospects for the development of state control in the health care sector of Ukraine should be focused on digitalization and improving the quality of medical care.

Keywords: state control, legal regulation, state power, health care, martial law, state administration, national security.