

ЧОРНИЙ Ю. О.,

аспірант кафедри адміністративно-
правових дисциплін
(Донецький державний університет
внутрішніх справ)
ORCID ID: 0009-0007-0839-4672

УДК 351:342.9:330.131

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.71>

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ МЕДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПОРТНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті визначено поняття та ознаки суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки. Встановлено, що суб'єкти публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки – це органи публічної адміністрації, наділені державно-владними повноваженнями, діяльність яких спрямована на реалізацію прав і охоронюваних законом інтересів громадян, шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої та публічно-сервісної функції у сфері медичного забезпечення безпеки на наземному, водному та авіаційному транспорті. Виокремлено характерні ознаки суб'єктів публічного адміністрування, діяльність яких спрямована на організацію медичного забезпечення транспортної безпеки, а саме: а) діяльність зазначених суб'єктів врегульована нормами адміністративного права, що зумовлює їх функціонування в межах адміністративно-правових відносин; б) наділення державно-владними повноваженнями у галузі охорони здоров'я; в) надання адміністративних послуг у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки; г) систематизованість зазначених органів державної влади, об'єднаних субординаційними та координаційними зв'язками; д) діяльність зазначених органів поєднує реалізацію виконавчо-розпорядчих та публічно-сервісних функцій; е) зазначені суб'єкти представлені різними гілками державної влади. Розкрито сукупність та напрями діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки. Запропоновано трирівневу структуру зазначеної системи суб'єктів, найвищу ланку якої (суб'єкти першого рівня), обіймають вищі органи державної влади, в числі яких: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. І хоча зазначені державні органи не здійснюють безпосереднього організуючого впливу на суспільні відносини у досліджуваній сфері, їх роль, передовсім, проявляється у: а) виробленні правових засад публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки; б) забезпеченні кадрової політики у вказаному напрямку діяльності держави; в) формуванні стратегічних пріоритетів державної політики у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки.

Ключові слова: адміністративне право, правове регулювання, суб'єкти публічного адміністрування, транспортна безпека, медичне забезпечення, охорона здоров'я.

Chorny Yu. O. Concept and characteristics of public administration subjects in the field of medical support of transport security

The article defines the concept and characteristics of public administration entities in the field of medical transport safety. It is established that public administration



entities in the field of medical transport safety are public administration bodies endowed with state authority, whose activities are aimed at implementing the rights and interests of citizens protected by law, by performing executive, administrative and public service functions in the field of medical transport safety on land, water and air transport. The characteristic features of public administration entities whose activities are aimed at organizing medical transport safety are identified, namely: a) the activities of the specified entities are regulated by the norms of administrative law, which determines their functioning within the framework of administrative and legal relations; b) vesting with state authority in the field of health care; c) provision of administrative services in the field of medical transport safety; d) systematization of the specified state authorities, united by subordination and coordination ties; e) the activities of the specified authorities combine the implementation of executive and administrative and public service functions; f) the specified subjects are represented by different branches of state power. The set and areas of activity of public administration subjects in the field of medical support for transport safety are revealed. A three-level structure of the specified system of subjects is proposed, the highest link of which (first-level subjects) is occupied by the highest state authorities, including: the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine. And although the specified state authorities do not exercise a direct organizing influence on public relations in the studied area, their role, first of all, is manifested in: a) development of legal principles of public administration in the field of medical support for transport safety; b) ensuring personnel policy in the specified direction of state activity; c) formation of strategic priorities of state policy in the field of medical support for transport safety.

Key words: administrative law, legal regulation, public administration entities, transport safety, medical care, health care.

Постановка проблеми. Питання щодо розкриття значення публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки набуває особливої актуальності, в контексті визначення системи суб'єктів забезпечення цієї діяльності, здійснення їх характеристики та систематизації у певній сфері суспільних відносин. Зазначене питання належить до ключових завдань адміністративного права, оскільки безпосередньо впливає на з'ясування змісту та спрямованості адміністративно-правових відносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Визначення поняття та системи суб'єктів адміністративно-правових відносин належить до числа найбільш актуальних напрямів науки адміністративного права, які знайшли прояв у наукових дослідженнях В. Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, С.М. Вовка, О.В. Ліфінцева, В.П. Пилипишина, Л.М. Руснак, Р. С. Свистовича, О. В. Сукманової та інших відомих дослідників. Разом з тим, з огляду на багаточисельність та різноплановість функціонального спрямування суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки, актуалізується питання щодо з'ясування їх поняття та ознак.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є визначення поняття та ознак суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки.

Виклад основного матеріалу. В науці адміністративного права окремі питання щодо визначення та характеристики суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки знайшли відображення в роботах провідних вітчизняних науковців. Зокрема, система функцій публічного адміністрування в галузі медичного забезпечення стала предметом наукового пошуку в науковій праці С. Вовка на тему: «Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я» [1]; контрольно-наглядові повноваження суб'єктів публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я



проаналізовані О. Ліфінцевим у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правові засади контролю у сфері охорони здоров'я» [2]; роль та місце Міністерства охорони здоров'я в системі суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки розкрито в дисертаційному дослідженні Л. Руснака на тему «Адміністративно-правове забезпечення права на охорону здоров'я в Україні» [3]; комплексний аналіз правового регулювання сфери медичного забезпечення транспортної безпеки в зарубіжних країнах здійснено В. Теремецьким, на підставі чого надано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання вказаної сфери суспільних відносин [4, с. 711].

При цьому, аналіз вищевказаних наукових досліджень, дозволив дисертанту розкрити численні підходи, сформульовані науковцями щодо визначення особливостей правового регулювання окремих інститутів транспортної медицини, як провідної галузі адміністративного права, що створило підстави для обґрунтування висновку про розгалуженість системи суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки.

Наприклад, тільки на центральному рівні цієї системи, представленому центральними органами виконавчої влади – суб'єктами видання нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я – питання щодо медичного забезпечення транспортної безпеки перебувають у компетенції Міністерства охорони здоров'я, Міністерства розвитку громад та територій, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони України. Саме тому, визначення вичерпного переліку суб'єктів публічного адміністрування в окресленій сфері суспільних відносин, з'ясування їх повноважень та напрямів діяльності слугує пріоритетним завданням цього дослідження.

Водночас, вирішення поставленого наукового завдання вбачається нами у розкритті змісту родової теоретико-правової категорії «суб'єкти публічного адміністрування», а її співвідношення із поняттям «суб'єкт державного управління» створить передумови для здійснення теоретико-правового аналізу суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки.

Аналіз довідкової юридичної літератури дозволяє констатувати, що «публічний» розкривається у таких словосполученнях, як «публічна влада» та «публічне право» [5, с. 196-198]. Іншими словами, в основі публічності міститься принцип народовладдя, або народного управління. Таким чином публічне адміністрування розуміється з позиції управління за участю народу. Що стосується терміну «адміністрування» (англ. «administro» - керую, виконую), то виходячи з вище наведених історичних та етимологічних наукових суджень, публічне адміністрування слід розглядати як – бюрократичний метод управління завдяки командуванню, який є процесом досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування [6].

Звертаючись до результатів наукових досліджень в галузі науки адміністративного права, варто наголосити на неоднозначності підходів до розуміння поняття «суб'єкт публічного адміністрування». Серед наукових публікацій превалує позиція вчених щодо ширшого сприйняття окресленого поняття, у порівнянні з розумінням суб'єктів державного управління.

Наприклад, професор В.Б. Авер'янов, наводить таке тлумачення системи суб'єктів публічного адміністрування, відповідно до якого відносить до числа останніх, окрім органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, Президента України, інші (окрім виконавчих) державні органи (Рахункова палата, Національний банк, Рада національної безпеки і оборони, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Центральна виборча комісія та ін.) і, навіть, об'єднання громадян у встановлених законом випадках [7, с. 235-248].

Спираючись на вищенаведений підхід, варто дійти висновку, що головним критерієм віднесення державної інституції до числа суб'єктів публічного адміністрування, виступає наявність в органі державно-владних повноважень. Іншими словами, наділення зазначеного суб'єкта державно-владними повноваженнями є основним критерієм щодо його визнання в якості органу публічного адміністрування.



Аналогічний підхід висловлює, наприклад, О.В. Сукманова, яка переконана, що суб'єкт публічного адміністрування це учасник адміністративних правовідносин, наділений державно-владними повноваженнями, здатний від імені держави приймати рішення публічно-правового характеру та нести юридичну відповідальність в процесі виконання управлінської діяльності [8, с. 65-66].

Разом з тим, Р.С. Свистович уточнює правовий статус суб'єкта публічного адміністрування, шляхом вказівки на наявність в нього контрольно-наглядових повноважень, що також підтримується дисертантом. Характерними рисами суб'єкта публічного адміністрування, які вирізняють його з-поміж інших суб'єктів адміністративного права, на думку Р.С. Свистовича, є наділення зазначеного суб'єкта контрольно-наглядовими повноваженнями, врегульованим нормами адміністративного права порядком застосування специфічних імперативних методів, правом видання актів застосування права (індивідуальних актів управління). При цьому, головною метою контрольно-наглядової діяльності суб'єктів публічного адміністрування виступає забезпечення законності та дисципліни в публічному управлінні [9, с. 39].

Разом з тим, аналіз наукової літератури з проблем державного управління та адміністративного права, дозволяє дійти висновку, що поняття державного управління вужче за змістом, у порівнянні з публічним адмініструванням. Наприклад, Ю.П. Битяк переконаний в тому, що державне управління визначається як самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом [10, с. 261].

Представляється, що наділення державного управління виконавчо-розпорядчими характеристиками, звужує його зміст, оскільки обґрунтовано відносить зазначений різновид діяльності до компетенції органів виконавчої влади. Зазначений висновок корелюється із твердженням Ю.П. Битяка, відповідно до якого, в якості суб'єктів державного управління виступає «особлива група державних органів», властивості яких, на думку автора, полягають у наявності державно-владної компетенції, у вигляді виконавчо-розпорядчих повноважень.

Зазначений висновок опосередковано підтверджується умовиводом В. П. Пилипина, який правильно зазначає, що для державного управління характерно те, що виконавча діяльність є його основним призначенням і складає важливу сторону характеристики змісту цього виду управління, яка органічно пов'язана зі здійсненням безпосереднього керівництва економікою, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом і, отже, водночас є розпорядчою діяльністю [11, с. 10-14].

Таким чином, здатність реалізовувати виконавчо-розпорядчу функцію держави, в якості основного різновиду управлінської діяльності, слугує однією з ключових ознак, яка характеризує статус суб'єкта державного управління. Іншим, не менш принциповим аспектом, спрямованим на відокремлення публічного адміністрування від державного управління, слугує здатність та основна мета останнього, у вигляді спрямування на задоволення, переважно, державних інтересів. Натомість, мета публічного адміністрування полягає у пріоритетному зосередженні на реалізації прав і законних інтересів громадян, шляхом надання публічно-сервісних послуг.

Отже, на підставі проведеного порівняльного аналізу, вважаємо за доцільне сформулювати поняття суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки та виокремити їх характерні ознаки.

Висновки. Суб'єкти публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки – це органи публічної адміністрації, наділені державно-владними повноваженнями, діяльність яких спрямована на реалізацію прав і охоронюваних законом інтересів громадян, шляхом здійснення виконавчо-розпорядчої та публічно-сервісної функції у сфері медичного забезпечення безпеки на наземному, водному та авіаційному транспорті.

Спираючись на сформульоване визначення, та висновки фахівців у галузі адміністративного права щодо розуміння публічного адміністрування, варто виокремити характерні



ознаки суб'єктів публічного адміністрування, діяльність яких спрямована на організацію медичного забезпечення транспортної безпеки, а саме: а) діяльність зазначених суб'єктів врегульована нормами адміністративного права, що зумовлює їх функціонування в межах адміністративно-правових відносин; б) наділення державно-владними повноваженнями у галузі охорони здоров'я; в) надання адміністративних послуг у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки; г) систематизованість зазначених органів державної влади, об'єднаних субординаційними та координаційними зв'язками; д) діяльність зазначених органів поєднує реалізацію виконавчо-розпорядчих та публічно-сервісних функцій; е) зазначені суб'єкти представлені різними гілками державної влади.

Тож, на підставі виокремлених ознак суб'єктів публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки, вважаємо за доцільне розкрити їх сукупність та охарактеризувати врегульовані нормами адміністративного права напрями їхньої діяльності у вказаній сфері суспільних відносин.

Варто підкреслити, що авторська концепція щодо функціонування системи суб'єктів публічного адміністрування у медичній безпековій сфері ґрунтується на гіпотезі про трирівневу структуру зазначеної системи суб'єктів, найвищу ланку якої (суб'єкти першого рівня), обіймають вищі органи державної влади, в числі яких: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. І хоча зазначені державні органи не здійснюють безпосереднього організуючого впливу на суспільні відносини у досліджуваній сфері, їх роль, передовсім, проявляється у: а) виробленні правових засад публічного адміністрування у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки; б) забезпеченні кадрової політики у вказаному напрямку діяльності держави; в) формуванні стратегічних пріоритетів державної політики у сфері медичного забезпечення транспортної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Вовк С.М. Механізми державного управління системними змінами у сфері охорони здоров'я : дис. докт. держ. упр.: 25.00.02. Маріуполь, 2019. 492 с.
2. Ліфінцев О.В. Адміністративно-правові засади контролю у сфері охорони здоров'я : дис. канд. юр. наук: 12.00.07. Дніпро, 2016. 201 с.
3. Руснак Л.М. Адміністративно-правове забезпечення права на охорону здоров'я в Україні : дис. канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 209 с.
4. Vladislav I. Teremetskyi, Serhii V. Knysh, Vasyl M. Stratonov, Oleksandr M. Khrantsov, Mykola V. Stashchak. Organizational and Legal Determinants of Implementing International Experience in the Health Care Sector of Ukraine. *Wiadomości Lekarskie*. 2019, T. 72. № 4. P. 711–715.
5. Юридична енциклопедія: в 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5 : П С. 398 с.
6. Глосарій Програми розвитку ООН / Офіційний сайт Організації Об'єднаних Націй. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministration>.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2-х т. Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина, 2004. 584 с.
8. Сукманова О. В. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2018. Вип. 33. С. 64-67.
9. Свистович Р. С. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридичні науки». 2017. № 3 (3). С. 39-43.
10. Адміністративне право України / за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
11. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*. 2011. №2. С.10-14.

