

УДК 342.9:614.2:351.07

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2026.02.2.34>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Патерило І.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету ім. Олеся Гончара
ORCID: 0000-0002-3943-2906*

Алексєєнко І.Г.,

*кандидат юридичних наук, доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
ORCID: 0000-0003-2465-7499*

Патерило І.В., Алексєєнко І.Г. Адміністративно-правове регулювання медичних послуг у системі публічних послуг: теоретико-правовий аналіз.

У статті здійснено теоретико-правовий аналіз адміністративно-правового регулювання медичних послуг у системі публічних послуг. Обґрунтовано, що реалізація Україною сервісних функцій зумовлює перегляд традиційних підходів до розуміння ролі публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я. Доведено, що медичні послуги мають змішану правову природу, поєднуючи публічно-правові управлінські елементи та приватно-правові договірні відносини, що потребує чіткого нормативного розмежування відповідних режимів регулювання. Проаналізовано співвідношення понять «публічні послуги», «адміністративні послуги» та «медичні послуги», визначено їх місце у системі функцій держави та механізми реалізації права на охорону здоров'я.

Досліджено механізм адміністративно-правового регулювання у сфері медичних послуг, структурними елементами якого є суб'єкти публічної адміністрації, нормативна основа регулювання, адміністративні процедури, а також засоби контролю й відповідальності. Встановлено, що чинне медичне законодавство характеризується фрагментарністю та наявністю колізій, що негативно впливає на передбачуваність правозастосування.

Здійснено систематизацію адміністративних процедур у сфері надання медичних послуг, що поєднують владно-розпорядчі і сервісні елементи регулювання. Особливу увагу приділено проблемам імплементації адміністративних процедур у сфері охорони здоров'я, зокрема забезпеченню прозорості прийняття адміністративних актів, дотриманню строків розгляду звернень та гарантіям адміністративного оскарження.

Аргументовано, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання медичних послуг має здійснюватися шляхом систематизації нормативної бази, уточнення понятійного апарату, мінімізації дискреційних повноважень органів влади та гармонізації національного законодавства з європейськими підходами у сфері публічних послуг. Зроблено висновок, що формування цілісної моделі регулювання медичних послуг у системі публічних послуг є необхідною умовою забезпечення балансу між публічним інтересом, ефективністю управління та захистом прав пацієнтів і надавачів медичних послуг.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, медичні послуги, охорона здоров'я, публічна адміністрація, публічні послуги, адміністративні процедури, адміністративні послуги, ліцензування, медичне законодавство.

Paterilo I.V., Alexseenko I.G. Administrative and legal regulation of medical services in the system of public services: theoretical and legal analysis.

The article carries out a theoretical and legal analysis of the administrative and legal regulation of medical services in the system of public services. It substantiates that the implementation by Ukraine of service functions necessitates a revision of traditional approaches to understanding the role of public administration in the field of healthcare. It is proved that medical services have a mixed legal nature, combining public-law managerial elements and private-law contractual relations, which requires a clear normative delineation of the respective regulatory regimes. The correlation of the concepts of «public

services», «administrative services», and «medical services» is analyzed, and their place in the system of state functions and in the mechanism for the implementation of the right to healthcare is determined.

The mechanism of administrative and legal regulation in the field of medical services is studied, the structural elements of which include subjects of public administration, the regulatory framework, administrative procedures, as well as means of control and liability. It is established that current medical legislation is characterized by fragmentation and the presence of conflicts, which negatively affects the predictability of law enforcement.

The systematization of administrative procedures in the field of provision of medical services, which combine authoritative-administrative and service elements of regulation, is carried out. Particular attention is paid to the problems of implementation of administrative procedures in the field of healthcare, in particular ensuring the transparency of adoption of administrative acts, compliance with the time limits for consideration of applications, and guarantees of administrative appeal.

It is argued that improvement of the administrative and legal regulation of medical services should be carried out through systematization of the regulatory framework, clarification of the conceptual apparatus, minimization of discretionary powers of public authorities, and harmonization of national legislation with European approaches in the field of public services. It is concluded that the formation of an integral model of regulation of medical services in the system of public services is a necessary condition for ensuring a balance between public interest, effectiveness of governance, and protection of the rights of patients and providers of medical services.

Key words: administrative and legal regulation, medical services, healthcare, public administration, public services, administrative procedures, administrative services, licensing, medical legislation.

Постановка проблеми. Адміністративно-правове регулювання медичних послуг є одним із ключових елементів сучасної системи публічних послуг, що забезпечує реалізацію прав і свобод громадян у сфері охорони здоров'я та гарантує ефективну взаємодію суб'єктів публічної адміністрації з отримувачами відповідних послуг. Публічні послуги можна розглядати як соціально значущі дії держави та органів місцевого самоврядування, спрямовані на задоволення фундаментальних потреб суспільства. Вони охоплюють широкий спектр сфер, серед яких охорона здоров'я посідає одне з провідних місць у системі соціальних гарантій громадян. У зв'язку з цим виникає потреба в уточненні теоретико-правових засад віднесення медичних послуг до публічних і в оцінці механізмів їх адміністративно-правового регулювання, оскільки існуючі підходи в науковій літературі не завжди забезпечують достатню чіткість та узгодженість.

Актуальність дослідження також зумовлена необхідністю комплексного осмислення ролі адміністративного права у формуванні та реалізації правового механізму надання медичних послуг у межах публічної адміністрації, що включає реалізацію професійних стандартів, організацію процедур доступу та забезпечення відповідності правового регулювання сучасним стандартам державного управління. При цьому правове та організаційне наповнення сфери медичних послуг постійно змінюється під впливом реформ у сфері охорони здоров'я і модернізації адміністративного законодавства, що створює необхідність для наукового осмислення принципів, механізмів і критеріїв ефективності такого регулювання.

Метою статті є здійснення теоретико-правового аналізу адміністративно-правового регулювання медичних послуг у системі публічних послуг, визначення меж та змісту ключових понять, виявлення теоретичних та нормативно-правових протиріч, а також окреслення напрямів удосконалення правового механізму регулювання медичних послуг. Для реалізації зазначеної мети поставлено такі *завдання*: по-перше, проаналізувати наукові підходи до поняття публічних послуг та їх співвідношення з медичними послугами; по-друге, визначити місце та роль медичних послуг у системі публічних послуг; по-третє, окреслити принципи й механізми адміністративно-правового регулювання у сфері медичних послуг; по-четверте, виявити основні проблеми у цій сфері, запропонувати шляхи їх вирішення.

Стан опрацювання проблематики. Беручи до уваги актуальність та значущість досліджуваної сфери, можна із впевненістю зазначити, що сучасні наукові розробки є необхідними для регулювання правовідносин, які формуються у сфері охорони здоров'я. У процесі проведення дослідження були використані основоположні праці відомих науковців у галузі адміністративного права та інших суміжних напрямів. Загалом дослідження спирається на роботи В.Б. Авер'янова, Д.Н. Бахраха, А.І. Берлача Ю.П. Битяка, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, В.Ю. Стеценка та інших авторів. Останні дослідження з цієї теми висвітлюють низку важливих питань щодо регулювання медичних послуг. Так, у статті А.В. Омельченка розглянуто правові засади надання адміністративних послуг у сфері охорони здоров'я, включно з питаннями стандартизації та інституційних засад такого надання [1]. Автор досліджує переваж-

но практичні механізми дії відповідних адміністративних процедур, однак менше приділяє уваги концептуальному осмисленню їх місця в системі публічних послуг. Я.П. Павлович-Сенета аналізує адміністративно-правовий механізм надання публічних послуг загалом, встановлюючи базові підходи до дефініції та функціонального змісту таких послуг у публічній адміністрації, але не фокусує увагу саме на медичній сфері [2].

Ознайомлення з роботами згаданих та інших авторів дає змогу говорити про те, що незважаючи на достатньо високий рівень опрацювання обраної нами проблематики в українській науці, низка аспектів потребує більш глибокого аналізу. Так, питання співвідношення медичних послуг та публічних адміністративних послуг, їх законодавчого забезпечення та узгодження з принципами публічного управління, непростой класифікації відповідних правовідносин та системи нормативно-правових засад поділу повноважень між суб'єктами публічної адміністрації залишаються недостатньо дослідженими. Наукову новизну даної статті визначає спрямування на формування цілісного теоретико-правового бачення адміністративно-правового регулювання медичних послуг у контексті сучасної системи публічних послуг.

Виклад основного матеріалу. Формування системи публічних послуг є результатом уявлень про призначення держави в умовах демократичного розвитку. У класичній моделі адміністративного права держава розглядалася передусім як носій владно-розпорядчих повноважень, що реалізуються через імперативні приписи та адміністративний примус. Сучасні погляди на роль держави зосереджені на розвитку її публічно-сервісної функції, відповідно до якої діяльність органів публічної влади орієнтується не лише на управління, а й на задоволення індивідуальних та колективних потреб [3, с. 86].

У європейській адміністративно-правовій традиції концепція публічних послуг формувалася під впливом ідей соціальної держави та належного врядування. В українській науці адміністративного права відповідні підходи набули розвитку в контексті реформ публічного управління, адміністративної реформи [4, с. 280], політики євроінтеграції та запровадження сервісної моделі держави. У цьому аспекті публічна послуга розглядається не як факультативний елемент діяльності адміністрації, а як одна з її системоутворювальних функцій, що опосередковує реалізацію конституційних прав і свобод. Система публічних послуг постає як інституціоналізована форма взаємодії держави та особи, у межах якої владні повноваження поєднуються з обов'язком забезпечити доступність, якість і правову визначеність відповідних сервісів.

Проблематика термінологічної визначеності у сфері публічних послуг залишається актуальною і сьогодні. У законодавстві України поняття «адміністративна послуга» закріплено нормативно і пов'язано з результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання такої послуги на підставі звернення фізичної чи юридичної особи [5]. Поняття «публічна послуга» є більш широким та охоплює не лише адміністративні послуги, а й інші види діяльності публічної влади [6], спрямовані на забезпечення суспільно значущих потреб, у тому числі у сферах освіти, соціального захисту, охорони здоров'я.

Соціальна послуга, у свою чергу, визначається як підтримка осіб або груп, які перебувають у складних життєвих обставинах, вона може реалізовуватися як публічними, так і недержавними суб'єктами. Отже, публічна послуга є родовим поняттям по відношенню до адміністративної або соціальної послуги, які є його видовими проявами та відрізняються за механізмом реалізації та юридичними наслідками. Такий підхід дозволяє уникнути ототожнення різних за природою правових явищ та забезпечує коректну кваліфікацію діяльності органів публічної адміністрації.

Реформування системи охорони здоров'я в Україні зумовило перегляд традиційних підходів до організації медичних послуг і ролі публічної адміністрації у цій сфері. Перехід до моделі державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення, запровадження договірних механізмів із надавачами послуг, посилення регуляторної функції центральних органів виконавчої влади спричинили зміщення акцентів із безпосереднього управління закладами охорони здоров'я до формування правил, стандартів і процедур.

У національному законодавстві категорія «медична послуга» формується на перетині норм медичного, цивільного та адміністративного права. В Основах законодавства України про охорону здоров'я медична допомога визначається як діяльність, спрямована на збереження та відновлення здоров'я [7], тоді як в інших актах, що регулюють програму медичних гарантій, уживається термін «медична послуга» як результат професійної діяльності суб'єкта господарювання у сфері охорони здоров'я, що має визначений обсяг і фінансове забезпечення.

Медична послуга реалізується у формі фактичних дій медичного характеру та має елементи приватноправового зобов'язання, коли складається договір про надання медичних послуг. При цьому зміст такої послуги, умови допуску до ринку, стандарти якості та фінансування визначаються нормами публічного права. Саме ця обставина обумовлює необхідність розгляду медичних

послуг як об'єкта адміністративно-правового регулювання, і навіть єдиного медичного інформаційного простору [8], оскільки держава не лише гарантує доступність такої діяльності, а й встановлює обов'язкові вимоги до її здійснення.

У публічно-правовому значенні медична послуга характеризується низкою *ознак*. По-перше, вона пов'язана з реалізацією конституційного права на охорону здоров'я, що зумовлює особливий режим її нормативного забезпечення. По-друге, її надання підлягає обов'язковому ліцензуванню, тобто попередньому адміністративному контролю. По-третє, держава встановлює стандарти та протоколи лікування, які мають нормативне значення та впливають на зміст правовідносин між пацієнтом і закладом охорони здоров'я. Адміністративно-правове регулювання медичних послуг охоплює як стадію допуску до надання послуг, так і стадію контролю за їх якістю та оплатою.

Важливим є розмежування медичних і адміністративних послуг у сфері охорони здоров'я. Адміністративні послуги полягають, зокрема, у видачі ліцензії на медичну практику, акредитації закладів, реєстрації медичних виробів тощо. Їх результатом є індивідуальний адміністративний акт. Натомість медична послуга не є адміністративною послугою в розумінні Закону України «Про адміністративні послуги», оскільки не передбачає прийняття владного рішення щодо особи. Вона здійснюється на підставі цивільно-правового або публічно-фінансового договору, однак її надання опосередковується низкою адміністративних процедур, що створює комплексний механізм правового регулювання.

Механізм адміністративно-правового регулювання медичних послуг доцільно розглядати як цілісну систему взаємопов'язаних правових засобів, за допомогою яких публічна адміністрація забезпечує організацію, доступність, якість та контроль у сфері охорони здоров'я. Його структурними елементами є суб'єкти публічної адміністрації, нормативна основа регулювання, адміністративні процедури, а також засоби контролю й відповідальності.

Суб'єктний склад адміністративно-правового регулювання медичних послуг є багаторівневим. Міністерство охорони здоров'я України формує державну політику у відповідній сфері, затверджує підзаконні нормативні акти, визначає стандарти та порядки надання медичних послуг. Функції реалізації державної політики розподіляються між іншими центральними органами виконавчої влади та службами, що здійснюють ліцензування, контроль якості та дотримання законодавства. Зокрема, йдеться про Національну службу здоров'я України як суб'єкт, що укладає договори про медичне обслуговування населення та фактично адмініструє фінансові потоки в межах програми медичних гарантій.

Адміністративні процедури становлять функціональну основу механізму регулювання. У сфері медичних послуг адміністративні процедури мають як дозвільний, так і контрольний, реєстраційний та договірний характер (табл. 1.). Їх правове регулювання здійснюється, зокрема, Основами законодавства України про охорону здоров'я, законами про ліцензування видів господарської діяльності, про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення, а також підзаконними нормативними актами. Вони визначають порядок прийняття управлінських рішень, забезпечують передбачуваність діяльності органів влади та гарантують реалізацію прав суб'єктів господарювання і пацієнтів.

Таблиця 1. Адміністративні процедури у сфері надання медичних послуг

Назва процедури	Характер процедури	Правове регулювання
Ліцензування медичної практики	Дозвільна, правовстановлююча	Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», ліцензійні умови провадження медичної практики
Укладення договору з НСЗУ про медичне обслуговування населення	Публічно-договірна, управлінська	Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», підзаконні акти НСЗУ
Акредитація закладу охорони здоров'я	Оціночна, підтверджувальна	Порядок акредитації закладів охорони здоров'я, нормативні акти МОЗ
Державний контроль (нагляд) за додержанням ліцензійних умов	Контрольна, превентивна	Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»
Розгляд звернень пацієнтів щодо якості медичних послуг	Гарантійна, правозахисна	Закон України «Про звернення громадян», профільні нормативні акти МОЗ

Джерело: авторська розробка на підставі чинного законодавства

Системний аналіз наведених процедур свідчить про поєднання владно-розпорядчих і сервісних елементів регулювання. Держава встановлює обов'язкові вимоги до суб'єктів медичної діяльності та забезпечує механізми доступу до фінансування та захисту прав пацієнтів.

Що стосується *проблемних питань* адміністративно-правового регулювання медичних послуг, то багато з них вже висвітлювалися та продовжують дискутуватися в роботах згаданих нами авторів. Серед значної кількості актуальних напрямків, що потребують належної уваги, найбільш значимими є, на нашу думку, подолання колізій та прогалин медичного законодавства, проблеми розмежування публічно-правових і приватно-правових елементів та перспективи гармонізації законодавства з європейськими підходами.

Сучасне законодавство, що регламентує надання медичних послуг, характеризується фрагментарністю та багаторівневістю. Можна погодитися із думкою О. Шовкопляса [9, с. 240] та інших авторів про те, що першочерговим завданням є удосконалення нормативно-правової бази, яка регламентує діяльність органів державного управління у сфері надання медичних послуг. Поряд із базовими актами, які визначають засади охорони здоров'я, значний масив регуляторних положень міститься у підзаконних нормативно-правових актах, що нерідко мають відомчий характер. Це ускладнює забезпечення єдності правозастосування, породжує колізії між нормами матеріального та процедурного характеру, а також створює ризики надмірної дискреції з боку суб'єктів публічної адміністрації.

Окремої уваги потребує відсутність чіткого нормативного розмежування понять «медична послуга», «публічна послуга» та «адміністративна послуга», що ускладнює визначення правового режиму відповідних відносин. Усунення таких прогалин можливе шляхом систематизації медичного законодавства та закріплення на законодавчому рівні уніфікованого понятійного апарату.

Недостатня визначеність меж публічно-правового впливу призводить до змішування регуляторних та господарських механізмів, що проявляється, зокрема, у питаннях відповідальності, тарифоутворення та оскарження управлінських рішень. Вирішення цієї проблеми вбачається у чіткому закріпленні критеріїв віднесення конкретних правовідносин до сфери публічного чи приватного права, а також у нормативному визначенні процедурних гарантій захисту прав пацієнтів у межах адміністративного судочинства.

В країнах, де практикується європейське право, медичні послуги розглядають як складову соціально орієнтованих публічних послуг, у межах яких поєднуються вимоги якості, доступності та прозорості регулювання. У контексті імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС доцільним є поступове наближення національного законодавства до стандартів ЄС щодо ліцензування, контролю безпеки медичної діяльності, захисту персональних даних пацієнтів і забезпечення недискримінаційного доступу до послуг.

Висновки. У результаті здійснення теоретико-правового аналізу адміністративно-правового регулювання медичних послуг у системі публічних послуг ми можемо зробити наступні висновки.

1. Адміністративно-правове регулювання медичних послуг слід розглядати як складову загальної концепції публічних послуг, що відображає трансформацію держави від владно-розпорядчої до сервісної моделі. Медичні послуги поєднують соціальну функцію держави із реалізацією управлінських повноважень публічної адміністрації. Належне теоретичне розмежування понять «публічна послуга», «адміністративна послуга» та «медична послуга» є необхідною умовою формування узгодженого правового режиму у сфері охорони здоров'я.

2. Медичні послуги як об'єкт адміністративно-правового регулювання характеризуються специфічним суб'єктним складом та поєднанням імперативних і диспозитивних елементів. Їх місце у системі публічних послуг визначається не лише способом фінансування, а передусім участю суб'єктів публічної адміністрації у встановленні стандартів, порядку доступу та контролю якості. Відсутність єдиного нормативного підходу до визначення правової природи медичних послуг зумовлює неоднорідність правозастосування.

3. Механізм адміністративно-правового регулювання медичних послуг охоплює діяльність уповноважених органів, адміністративні процедури, ліцензування та контроль. Ефективність такого механізму залежить від чіткості процедурних правил, обґрунтованості управлінських рішень і наявності дієвих гарантій їх оскарження. Існує потреба у подальшій імплементації положень законодавства про адміністративну процедуру у сфері охорони здоров'я з метою підвищення передбачуваності та прозорості регулювання.

4. Удосконалення адміністративно-правового регулювання медичних послуг має здійснюватися шляхом систематизації медичного законодавства, чіткого розмежування публічно-правових і приватно-правових елементів, а також гармонізації національних норм із європейськими стандартами. Реалізація цих заходів дозволить забезпечити баланс між публічним інтересом у сфері охорони здоров'я та захистом прав пацієнтів і надавачів послуг, що відповідає сучасним вимогам розвитку адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Омельченко А.В. Адміністративні послуги у сфері охорони здоров'я. *Наукові записки. серія: право*. 2022. Вип. 12. С. 253–258. DOI: 10.36550/2522-9230-2022-12-253-258.
2. Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правовий механізм надання публічних послуг в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 2. С. 489–492. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.83>.
3. Серьогіна Т.В. Система надання публічних послуг в умовах децентралізації: методологічні засади: дис. ... д-ра наук з держ. управл. : 25.00.01. Харків, 2021. 349 с.
4. Чечель А.О., Омелянович Р.А. Державне управління у сфері надання адміністративних послуг: європейський досвід. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 279–284. DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.41>.
5. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення: 04.02.2026 р.).
6. Венедіктова І. Публічні послуги в медичній сфері. *Медичне право*. 2009. № 3. С. 7–14.
7. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення: 04.02.2026 р.).
8. Батрин О.В. Адміністративно-правове забезпечення розвитку єдиного медичного інформаційного простору. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2026. № 31 (1). С. 354–366. DOI <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.29>.
9. Шовкопляс О. Актуальні питання адміністративно-правового регулювання у сфері охорони здоров'я в Україні. *Baltic Journal of Legal and Social Sciences*. 2022. № 2. С. 236–241. DOI <https://doi.org/10.30525/2592-8813-2022-2-40>.

Дата першого надходження рукопису до видання: 2.03.2026
Дата прийняття до друку рукопису після рецензування: 20.03.2026
Дата публікації: 3.04.2026

© Патерило І.В., Алексєнко І.Г., 2026

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0