

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРИМУС У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Стаття присвячена дослідженню правової природи адміністративного примусу у сфері охорони здоров'я. Автор аналізує його застосування у сфері надання медичної допомоги, у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення та в процесі здійснення господарської діяльності у цій сфері і пропонує правові норми, які регулюють адміністративний примус у сфері охорони здоров'я, кодифікувати в Медичному і Санітарному кодексах України.

Ключові слова: адміністративний примус, охорона здоров'я, види адміністративного примусу, примусові заходи забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя і надання медичної допомоги.

Гладун З. С. Административное принуждение в сфере охраны здоровья.

Статья посвящена исследованию правовой природы административного принуждения в сфере охраны здоровья. Автор анализирует его применение в сфере оказания медицинской помощи, в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также в процессе осуществления хозяйственной деятельности в этой сфере и предлагает правовые нормы, регулирующие административное принуждение в сфере охраны здоровья, кодифицировать в Медицинском и Санитарном кодексах Украины.

Ключевые слова: охрана здоровья, административно-правовые отношения, объекты и субъекты, содержание и виды административно-правовых отношений в сфере охраны здоровья.

Hladun Z. S. Administrative Enforcement in the Field of Health Protection.

The article investigates the legal nature of administrative enforcement in the health sector. The author analyzes its application in medical care providing in the field of sanitary and epidemiological welfare of the population, as well as in the process of economic activity in this area and offers to codify legal rules, governing administrative enforcement in the health sector, in the Medical and Health Code of Ukraine.

Keywords: health, administrative and legal relations, objects and subjects, content and types of administrative and legal relations in health sphere.

У сучасний період розвитку законодавства і розбудови громадянського суспільства та демократичної, соціальної і правової держави в Україні питання застосування адміністративного примусу досліджені недостатньо всебічно, повно і глибоко. Особливо це стосується застосування адміністративного примусу в окремих сферах і галузях суспільного життя, зокрема у сфері охорони здоров'я.

Сучасна теорія адміністративного права розглядає адміністративний примус як невід'ємну складову частину державного примусу. Він полягає в застосуванні відповідними суб'єктами, якими є органи влади (їх посадові особи) до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистого та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення [1, с. 414].

Це найбільш повне, універсальне визначення цього поняття, однак зустрічаються й дещо інші дефініції. Так, на думку С. Г. Стеценка, адміністративний примус є видом державного примусу, що застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) до фізичних та юридичних осіб з метою запобігання, припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності [2, с. 176]. Тож можна стверджувати, що адміністративний примус є невід'ємною складовою частиною імперативного методу адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

У науковій юридичній літературі доволі детально досліджені характерні ознаки та особливості адміністративного примусу. До них відноситься те, що його заходи використовуються широким колом органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами, які не пов'язані службовою підпорядкованістю з об'єктами примусу; що він застосовується як до фізичних, так і до юридичних осіб; ці заходи здійснюються на підставі норм адміністративного законодавства; застосовуються як у випадках, коли є факт правопорушення, так і тоді, коли його немає [3, с. 240–251]. Саме наявність (відсутність) адміністративного

правопорушення дозволяє розподіляти адміністративний примус на два його основних види [4, с. 129].

Охорона здоров'я як окремої людини, так і населення в цілому є частиною суспільного життя, основою соціальної політики держави. Практичним утіленням її заходів займається велика група професійно підготовлених фахівців – медичних та фармацевтичних працівників. Відносини у цій сфері, як й інші, доволі детально регулюються правовими нормами. Особливе місце серед них займають норми адміністративного права, які регулюють публічні інтереси у цій сфері [5].

Норми адміністративного права регулюють ці відносини за допомогою, переважно, імперативного методу, який, як відомо, побудований на засадах правової нерівності суб'єктів і є основним методом адміністративного права. Тож для забезпечення підпорядкованості одного суб'єкта іншому, виконання його владних повноважень норми права передбачають можливість застосування адміністративного примусу. Разом з тим, формування сучасного універсального методу адміністративного права, який включає в себе, окрім рис імперативного методу, також і риси методу диспозитивного [6], не виключають застосування адміністративного примусу.

Особливості адміністративного примусу у сфері охорони здоров'я полягають в особливих суб'єктах його застосування (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, органи охорони здоров'я, їх посадові особи, адміністрація медичних закладів) та особливостях об'єктів, на які він спрямовується, – здоров'я людини та громадське здоров'я, захворювання людей та їх види, надання медичної допомоги працівниками охорони здоров'я та ін.

За змістом заходи адміністративного примусу можна розділити на три групи: на адміністративно-запобіжні заходи, на заходи адміністративного припинення та на заходи адміністративної відповідальності [7]. Разом з тим, у сфері охорони здоров'я заходи адміністративного примусу можна також згрупувати і за певними напрямками діяльності, наприклад: у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення (населених пунктів і територій); у сфері надання медичної допомоги окремим особам (пацієнтам); і, нарешті, у сфері провадження господарської діяльності з надання медичних послуг та ін.

Так, зокрема, у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення встановлений державний санітарно-епідеміологічний нагляд за виконанням і дотриманням санітарних правил та норм. Його законодавчою основою є Закон України «Про забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення» [8] та інші акти. Пункт 3 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд встановлює, що його метою є запобігання, виявлення та припинення порушень санітарного законодавства [9]. Однак у разі його недотримання вказані акти законодавства передбачають застосування до порушників певних заходів адміністративного впливу.

Для припинення виявлених порушень санітарного законодавства на органи Державної санітарно-епідеміологічної служби України покладено обов'язок щодо здійснення поточного санітарного нагляду, відповідно до якого вони наділені повноваженнями: видавати приписи, постанови власникам підприємств, установ, організацій або уповноваженим ними особам щодо необхідності дотримання санітарних правил і норм; видавати постанови про обмеження, тимчасову заборону чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення та ін. У разі виявлення порушень санітарного законодавства вказаним органам надано право, відповідно до статті 42 Кодексу України про адміністративні правопорушення, притягати винних у їх вчиненні до адміністративної відповідальності і накладати на них адміністративні стягнення, зокрема у виді штрафу [10]. Щороку за порушення санітарних та протиепідемічних правил і норм штрафи накладаються на декілька десятків тисяч осіб (у 2012 році – 88897), однак їх ефективність, а особливо розмір (середній розмір штрафу 113 грн.) бажають бути набагато більшими [11].

Заходи адміністративного примусу застосовуються також і в процесі надання медичної допомоги, яка хоч і надається, за загальним правилом, на підставі усвідомленої та інформованої згоди самого пацієнта на добровільній основі, однак є й певні виключення, що стосуються лікування особливо небезпечних інфекційних хвороб (чума, холера, жовта гарячка, СНІД). Лікування вказаних хвороб є обов'язковим, тобто у випадку відмови від лікування цих захворювань до хворої особи може бути застосоване примусове лікування. Тож за загальним правилом адміністративний примус може застосовуватися для забезпечення вирішення питань охорони громадського здоров'я, коли публічні інтереси збереження і зміцнення громадського здоров'я переважають над приватними інтересами дотримання прав та приватних інтересів окремих людей.

Це стосується також і примусового проведення профілактичних щеплень, які застосовуються як запобіжний захід проти поширення інфекційних хвороб. Так, відповідно до статті 12 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» профілактичні щеплення проти дифтерії, кашлюка, кору, поліомієліту, правця та туберкульозу є обов'язковими [12]. Стаття 9 Закону України «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз» встановлює, що «профілактичні щеплення проти туберкульозу в Україні є обов'язковими і здійснюються відповідно до календаря профілактичних щеплень...», що є специфічними профілактичними (запобіжними) заходами проти цього захворювання [13].

Застосування адміністративного примусу в процесі проведення примусового лікування особливо небезпечних інфекційних захворювань слід відрізнити від примусового лікування, що призначається судом і передбачене нормами Кримінального кодексу України [14]. Примусове лікування вказаних захворювань, яке хоч і за своїм медичним змістом є ідентичним до заходів адміністративного примусу (тобто зміст медичних процедур, методики лікування, вживання ліків), проте різниться своєю юридичною природою, оскільки призначається за рішенням суду, тобто є примусовим заходом державного (судового) характеру.

Стосовно хворих на психічні розлади і захворювання, які вчинили суспільно-небезпечне діяння, що містить ознаки злочину, відповідно до статті 9 Основ та статей 92–94 Кримінального кодексу України передбачена можливість застосування примусових заходів медичного характеру, під якими розуміється: надання амбулаторної психіатричної допомоги в примусовому порядку; госпіталізація до психіатричного закладу із звичайним наглядом; госпіталізація до психіатричного закладу із посиленням наглядом; госпіталізація до психіатричного закладу із суворим наглядом.

Застосування примусових заходів медичного характеру щодо осіб, які вчинили суспільно небезпечні діяння, обмеження прав інших громадян у вигляді примусового медичного огляду або примусової госпіталізації, а також у зв'язку з проведенням карантинних заходів допускається тільки на підставах і в порядку, передбачених законами України. Рішення про обмеження прав громадян, пов'язані із станом їх здоров'я, можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Заходи адміністративного примусу застосовуються також і в процесі здійснення господарської діяльності у сфері охорони здоров'я. Сам термін «господарська діяльність у сфері охорони здоров'я» є похідним від термінів «медична допомога» і «медична діяльність», хоча й має не медичне, а господарсько-економічне забарвлення. Він виник в Україні в епоху запровадження в медичну сферу ринкових відносин і механізмів та є результатом тривалої дискусії щодо економічного змісту відносин у сфері охорони здоров'я.

Українське законодавство не містить визначення змісту цього терміна, то ж для його розуміння слід використати зміст статті 4 Господарського кодексу України, яка розкриває поняття господарської діяльності як діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. Для конструювання зазначеного поняття слід також використати і визначення охорони здоров'я, яке містить стаття 3 Основ. Тож на основі аналізу вказаних понять можна вважати, що господарська діяльність у сфері охорони здоров'я – це діяльність суб'єктів господарювання (підприємств, установ, закладів та організацій охорони здоров'я) та громадян-підприємців щодо надання медичної допомоги, а також діяльність у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції (товарів) медичного призначення, виконання робіт медичного характеру чи надання медичних послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, та яка спрямована на досягнення соціального та/або економічного ефекту [15, с. 104]. Відповідно до статті 17 Основ провадження господарської діяльності в сфері охорони здоров'я, яка відповідно до закону підлягає ліцензуванню, дозволяється лише за наявності ліцензії.

Ураховуючи негативні наслідки, які може мати неправомірне застосування примусових заходів у сфері охорони здоров'я, їх застосування повинно бути чітко впорядкованим й урегульованим у правовому відношенні, адже адміністративний примус зачіпає інтереси та права людини, зокрема, її права на фізичну недоторканість, її тілесну цілісність та ін. Межі адміністративного примусу у цій сфері полягають у встановленні в актах законодавства меж застосування органами публічної влади та їх посадовими особами (органами охорони здоров'я, адміністрацією медичних закладів) примусових заходів медичного характеру щодо лікування захворювань людей (примусовий медичний огляд, примусове лікування), встановлення безпечних і здорових умов їх життя, праці, навчання та відпочинку. Застосування заходів адміністративного примусу у сфері охорони здоров'я як правило пов'язане з обмеженням свободи і прав людини, тож

українським при цьому є використання належних і передбачених виключно в законодавстві засобів адміністративного примусу, які повинні застосовуватись тільки відповідно до вимог законодавства, тобто при дотриманні вимог законності у цій сфері відносин. Межі адміністративно-правового регулювання відрізняються за своїм характером й обсягом впливу від меж інших способів правового регулювання, зокрема цивільно-правового та кримінально-правового регулювання. Очевидно, що правові норми, які визначають межі відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, повинні носити чітко визначений, імперативний характер, а тому їх порушення повинно тягти за собою настання юридичної відповідальності того чи іншого виду.

Видається, що в майбутньому питання застосування адміністративного примусу у сфері охорони здоров'я знайдуть своє нормативне закріплення і вирішення в Медичному і Санітарному кодексах України, розробка теоретичних засад яких є перспективним напрямом розвитку української правової науки.

Список використаних джерел :

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2-х томах: Том. 1. Загальна частина / Ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : «Юридична думка», 2004. – 584 с.
2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
3. Курс Адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.]. – 2-ге вид; перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
4. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Т. О. Коломоєць ; за заг. ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : «Поліграф», 2004. – 404 с.
5. Гладун З. С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні: монографія / З. С. Гладун. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 720 с.
6. Авер'янов В. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка / В. Авер'янов // Право України. – 2004. – № 10. – С. 28.
7. Еропкин М. И. О классификации мер административного принуждения / М. И. Еропкин // Вопросы советского административного права на современном этапе. – М. : Госюриздат, 1963. – С. 60–68.
8. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
9. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 1999 р. № 1109 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 25. – Ст. 1178.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
11. Адміністративні правопорушення в Україні у 2012 році. Статистичний бюлетень. – Київ, Державна служба статистики України, 2013. – 200 с.
12. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06 квітня 2000 р. № 1645-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 29. – Ст. 228.
13. Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз : Закон України від 05 липня 2001 р. № 2586-ІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 49. – Ст. 258.
14. Кримінальний кодекс України від 01 червня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
15. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

** Гладун Зіновій Степанович – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, доцент кафедри кримінального права та процесу Львівської комерційної академії.*