

МЕДИЧНЕ ПРАВО



*Борис Логвиненко,
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ*

УДК 351.342

Провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я: поточні проблеми і прогнзовані перспективи

Постановка проблеми. У світлі європейської інтеграції, що триває в Україні, сфера охорони здоров'я перебуває у авангарді критики, що супроводжує процес трансформації національної системи охорони здоров'я. Ургентна потреба реформування галузі є очевидною для всіх учасників медичних правовідносин, проте орієнтири реформи та методи їх досягнення не дозволяють вести мову про цілковитий успіх реалізації останньої.

Так, за результатами незалежного опитування 423 респондентів з числа медичних працівників, проведеного Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій можна визначити низку проблемних моментів, зокрема: а) недостатнє підвищення заробітної плати медичних працівників; б) підвищення навантаження у зв'язку із веденням паперової та електронної документації; в) недо-

статнє розуміння компонентів реформи (у лікарів та пацієнтів); г) недостатні навички роботи «за новими правилами»; ґ) неузгоджене законодавство про медицину в сільській місцевості; д) невизначеність майбутнього медичної реформи; е) неврегульовані взаємини між невідкладною допомогою та вторинною ланкою [1].

Поряд із змінами що стосуються розвитку в Україні нової моделі охорони здоров'я та шляхів оптимізації її фінансування, важливим моментом є удосконалення деліктних медико-правових відносин. Нажаль, питання, пов'язані із удосконаленням адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони здоров'я не знаходять адекватної підтримки у Законодавця, створюючи тим самим ситуацію, коли наявні алгоритми не діють, а створення нових не пропонується. Найбільш яскраво це спо-

стерігається при детальному розгляді положень вітчизняного Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), який сьогодні складно вважати ефективним інструментом протидії адміністративним правопорушенням у сфері охорони здоров'я. Причому це рівною мірою стосується невідповідності вимогам часу як матеріальних, так і процесуальних його норм.

У цілому питаннями удосконалення публічного управління сферою охорони здоров'я в Україні займалися чимало науковців та практиків як з юридичного, так і з медичного фаху, серед яких: О. В. Богомолець, І. О. Буряк, В. О. Галай, З. С. Гладун, Р. Ю. Гревцова, Л. М. Дешко, Р. А. Майданик, Х. В. Макут, В. М. Пашков, О. М. Піщита, Я. Ф. Радиш, Л. О. Самілик, І. Я. Сенюта, В. Ю. Стеценко, С. Г. Стеценко, М. М. Тищенко, М. І. Хвисюк та багато інших.

Разом із тим, успішна реалізація реформи національної системи охорони здоров'я не є можливою без уваги до всіх її складових, зокрема, до юридичної відповідальності за правопорушення у цій сфері. Серед іншого, досі не знайшли наукового вирішення проблеми удосконалення провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я.

Мета статті полягає у тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства та наукових позицій окреслити поточні проблеми провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я та спрогнозувати перспективи його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Нагадаємо, що відповідно до статті 245 КУпАП, завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчи-

ненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [2].

Насправді, через значну кількість проблем, що супроводжують згаданий вид провадження, вирішення завдань часто зводиться до формалізму. Насамперед це стосується невдало проведеного критерію розмежування адміністративних правопорушень. Як наслідок, ми маємо розпорошені по главам КУпАП адміністративні правопорушення, що мають спільний об'єкт – «охорона здоров'я».

Достатньо ґрунтовно проблеми адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері охорони здоров'я розкриті З.С. Гладуном, який зауважує на тому, що відповідні правопорушення розміщені у трьох різних главах КУпАП [3, с.75]. Принагідно зазначимо, що аналогічний перелік адміністративних правопорушень у сфері охорони здоров'я наводить у своїй праці О. С. Доценко, посилаючись при цьому лише на КУпАП [4, с.129].

Враховуючи те, що праця З.С. Гладуна датована ще 2008 роком, нижче нами пропонується уточнений перелік адміністративних правопорушень, об'єднаних сферою охорони здоров'я. Підґрунтям для формування переліку слугувала праця З.С. Гладуна у сукупності із власним баченням та урахуванням змін у національному законодавстві.

1) Глава 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення»: 42, 42-1, 42-2, 42-4, 44, 44-1, 44-2, 45, 45-1, 46, 46-1, 46-2.

2) Глава 12 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності»: 166-22.

3) Глава 13 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації»: 167, 168-1, 168-2, 170.

4) Глава 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»: 188-10, 188-11 КУпАП.

5) Глава 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»: 172-9-2 .

Ми цілком переконані, що об'єднання адміністративних правопорушень в межах окремої глави за критерієм їх належності до сфери охорони здоров'я істотно спростить і покращить ефективність провадження в справах про такі адміністративні правопорушення за рахунок спрощення кваліфікації протиправних діянь. Із перерахованого випливає, що об'єктом наведених правопорушень може виступати як особисте здоров'я особи, так і громадське здоров'я у цілому, або ж правила і стандарти, що здатні вплинути на стан здоров'я кожного, або здоров'я населення загалом.

Наступною проблемою провадження є відсутність синхронізації положень КУпАП з іншими нормативно-правовими актами, спрямованими на врегулювання відносин у сфері охорони здоров'я в Україні. Це проектується на коло учасників такого провадження. Наприклад, постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 року № 348 «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби», було прийняте рішення про ліквідацію даної служби [5]. Натомість, чинний КУпАП містить статтю 236 «Органи державної санітарно-епідеміологічної служби», у змісті якої серед іншого зазначено, що: «органи державної санітарно-епідеміологічної служби розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням санітарних норм (стаття 42), а також про адміністративні правопорушення, передбачені частиною п'ятою статті 41, статтями 78, 80 - 83, 90-1, 95, 167, 168-1, 170 (коли вони є порушеннями санітарних норм), та статтею 188-11 цього Кодексу» [2]. Якщо суб'єктами розгляду справ у провадженнях в справах про

наведені вище адміністративні правопорушення виступають органи (посадові особи) Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ) або Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, чому про це прямо не вказано у КУпАП? Можливо тому, що така невизначеність стає у нагоді при порушеннях чинного законодавства. Можливо, тому що за іншою статтею КУпАП 188-11 «Невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків, а так само інших законних вимог посадових осіб органів державної санітарно-епідеміологічної служби», адміністративна відповідальність тягне за собою накладення штрафу на громадян від одного до дванадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від шести до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [2]. Тобто, невиконання розпоряджень неіснуючого органу тягне за собою накладення штрафу в розмірі від 17 до 425 гривень, що є доволі «символічною» сумою.

З іншого боку, новостворена Національна служба здоров'я України (далі – НСЗУ) [6] позбавлена будь-яких адміністративно-юрисдикційних повноважень, що також підкріплюється відсутністю відповідних положень у змісті діючого КУпАП [2].

Третьою проблемою провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я нами визначено корупцію. Ми стоїмо на позиції співвідношення між рівнем матеріальних статків та рівнем нетерпимості до корупційних проявів. На сьогодні не є новими заклики про посилення юридичної відповідальності медичних працівників. Але ж вимагаючи від медичних працівників (насамперед, лікарів) посилену відповідальність та розуміючи всю складність їхнього фаху, складно співвіднести це із поточним рівнем їхнього грошового забезпечення.

М. В. Співак слушно відмічає, що за результатами громадської думки, серед причин корупційних проявів у сфері охорони здоров'я можна назвати: нецільове використання бюджетних коштів і низький рівень відповідальності за цю групу правопорушень [7, с. 59]. Остання з причин безпосередньо пов'язана із ефективністю провадження в таких категоріях справ про адміністративні правопорушення.

Четвертою проблемою провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я є складна і застаріла форма його реалізації. Перехід на електронне урядування має включати не лише забезпечення функціонування баз даних, а й створення механізмів для високоєфективного та низьковитратного провадження у різних категоріях справ. Адміністративно-деліктне провадження не є виключенням, а отже має бути оптимізованим у бік спрощення його реалізації лідируючими суб'єктами у відповідних категоріях справ. Приміром подання доказів (стаття 251 КУпАП) [2] або залучення свідків (стаття 272 КУпАП) [2] у справі, в якій може бути накладено штраф в розмірі 17 гривень виглядає якщо не смішним, то дивним.

Таким чином, ми можемо констатувати що поточними проблемами провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я є наступні: 1) недосконале розміщення норм про відповідні категорії правопорушень у змісті КУпАП; 2) невизначеність кола суб'єктів – учасників такого провадження; 3) високі корупційні ризики; 4) недосконалий алгоритм реалізації провадження.

Переходячи до прогнозованих перспектив провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я, зауважимо, що за основу пропонується взяти економічні дослідження та екстраполюючи їх у досліджувану площину. Так, Яренко А.В. відмічає, що якість

прогнозу визначається, головним чином тим, наскільки глибоко і комплексно проведені аналіз і оцінка кон'юнктури. Прогнозування здійснюється зазвичай двома основними підходами – використовуючи кількісні факторні та трендові методи. Факторні методи прогнозування кон'юнктури засновані на вивченні окремих чинників, які на неї впливають. Це чинники – економічні, демографічні, соціально-політичні, природні та інші. При використанні факторних методів прогнозування кон'юнктури спочатку вивчається вплив різних чинників на окремі його елементи, потім відбираються найбільш значимі з них (які мають найбільший вплив). Трендові методи прогнозування кон'юнктури, засновані на поширенні, виявленої в процесі проведеної оцінки, кон'юнктурної тенденції на майбутній період. При цьому зневажають випадковими чинниками впливу на цю тенденцію [8, с.12]. На підставі аналізу публікацій у ЗМІ, стану реалізації реформи національної системи охорони здоров'я, економічних, політичних та законодавчих чинників, ми вважаємо найбільш перспективними три варіанти розвитку подій у досліджуваній сфері.

По-перше, комплексне оновлення діючого КУпАП із приведенням його у відповідність до сучасних реалій та прийнятих нормативно-правих актів (за прикладом Латвійської Республіки) або прийняття Верховною радою України розробленого на його основі якісно нового кодифікованого правового акту (як у Естонській Республіці);

По-друге, переорієнтування медичної реформи у бік створення класичної моделі, заснованої на принципі загальнообов'язкового державного медичного страхування із оптимізацією суб'єктів владних повноважень у сфері охорони здоров'я. Як наслідок, це вплине на склад і статус лідируючих суб'єктів та учасників досліджуваного виду провадження;

По-третє, спрощення процедури провадження. Очевидна невідповід-

ність та ускладненість чинного алгоритму реалізації провадження у таких справах не дозволяє вести мову про його ефективність. Натомість, поширення ідей електронного урядування, зокрема, «Е-медицини» у площину адміністративно-деліктних відносин, дозволить суттєво спростити реалізацію провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я.

Висновки. З урахуванням викладеного можна вести мову про те, що у переважній більшості, провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я не може вважатися ефективним інструментом запобігання та протидії

протиправним діянням. Ситуація ускладнюється наявністю низки проблем, що у своїй сукупності створюють потужну дестабілізуючу систему щодо застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у сфері охорони здоров'я. У свою чергу, поліпшення ситуації вбачається можливим через широке залучення зарубіжних фахівців та експертів у сфері публічного адміністрування сферою охороною здоров'я, що дозволить у перспективі впорядкувати деліктні медичні правовідносини та провадження у справах про адміністративні правопорушення зокрема.

Список використаних джерел

1. *Підводні камені медичної реформи: результати незалежного дослідження в регіонах.* URL: <https://rpr.org.ua/news/pidvodni-kameni-medychnoji-reformy-rezultaty-nezalezhnoho-doslidzhennya-v-rehionah/> (дата звернення 28.07.2019).
2. *Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984. №8073-X* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10>.
3. *Гладун З. С.* Проблеми адміністративної відповідальності у сфері охорони здоров'я та шляхи їх вирішення. Вісник Львівського університету. Серія юридична. № 46. 2008. С. 72-80.
4. *Доценко О. С.* Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі охорони здоров'я населення. Підприємство, господарство і право. № 1. 2017. С. 128-132.
5. *Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 348.* URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/250003281> (дата звернення 28.07.2019).
6. *Про утворення Національної служби здоров'я України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017. № 1101.* Урядовий кур'єр. № 26. 2018.
7. *Стівак М. В.* Корупційні правопорушення у сфері охорони здоров'я: аналітичний аспект. Публічне право. № 3 (11). 2013. С. 53-60.
8. *Яренко А. В.* Систематизація кількісних методів прогнозування кон'юнктури ринку в маркетингових дослідженнях. Вісник КНУТД. Серія «Економічні науки». № 3 (87). 2015. С 11-18.

Логвиненко Б. О. Проведення в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я: поточні проблеми і прогнозовані перспективи

Статтю присвячено проблемі удосконалення провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я. Обґрунтована потреба уточнення переліку протиправних діянь та спрощення процедури притягнення до адміністративної відповідальності. Зроблено висновок про взаємозв'язок між ефективністю реформи національної системи охорони здоров'я в Україні та провадженням в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я. Виокремлено

проблеми, що притаманні провадженню в справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони здоров'я.

Ключові слова: система охорони здоров'я, реформування, сфера охорони здоров'я, провадження у справах про адміністративні правопорушення, удосконалення, адміністративна відповідальність.

Логвиненко Б. А. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере здравоохранения: текущие проблемы и прогнозируемые перспективы

Статья посвящена проблеме совершенствования производства по делам об административных правонарушениях в сфере здравоохранения. Обоснована необходимость уточнения перечня противоправных деяний и упрощения процедуры привлечения к административной ответственности. Сделан вывод о взаимосвязи между эффективностью реформы национальной системы здравоохранения в Украине и производством по делам об административных правонарушениях в сфере здравоохранения. Выделены проблемы, присущие производству по делам об административных правонарушениях в сфере здравоохранения.

Ключевые слова: система здравоохранения, реформирование, сфера здравоохранения, производство по делам об административных правонарушениях, усовершенствование, административная ответственность.

Lohvynenko B. Proceedings on administrative offenses in the healthcare sphere: current problems and forecasted prospects

The article is devoted to the problem of improving the proceedings in cases of administrative violations in the healthcare sphere. Is substantiated the necessity to specify the list of unlawful acts and to simplify the procedure of bringing to administrative responsibility. A conclusion is drawn about the relationship between the effectiveness of the national health care system reform in Ukraine and the proceedings on administrative offenses in the healthcare sphere. The problems, which are inherent in the case on administrative violations in the sphere of health care, are singled out. They are: 1) imperfect placement of norms on the relevant categories of offenses in the content of Code of Ukraine on Administrative Violations (CUAV); 2) uncertainty of the range of subjects – participants in such proceedings; 3) high corruption risks; 4) imperfect algorithm for the implementation of the proceedings.

Key words: healthcare system, reform, healthcare sphere, administrative proceedings, improvement, administrative responsibility.