

УДК 351:342.5

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.2.34>**Л. О. Кожура**кандидат юридичних наук, доцент
професор кафедри теорії та історії права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ЯК МЕТОДУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У даній науковій статті досліджено види заходів адміністративного примусу як методу забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Суб'єктами застосування заходів адміністративного попередження порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є: органи Національної поліції; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я; посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, - виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад; державні виконавці; органи державної санітарно-епідеміологічної служби; члени громадських організацій осіб з інвалідністю.

Визначено, що заходи адміністративного попередження щодо забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є одним з видів заходів адміністративного примусу, який застосовує публічна адміністрація з метою попередження виникненню умов та обставин, що загрожують порушенню права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Під заходами адміністративного припинення, які застосовують до суб'єктів, що посягають на право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю слід розуміти діяльність компетентних суб'єктів, змістом якої є примусове з додержанням адміністративно-правових норм, припинення протиправних дій чи бездіяльності, що мають ознаки адміністративного правопорушення і посягають на вільну реалізацію особою з інвалідністю права на охорону здоров'я та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Стверджується, що адміністративна відповідальність за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю – це урегульована адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на примусове застосування до правопорушника заходів впливу за вчинене ним діяння, що унеможлиблює можливість вільної реалізації особами з інвалідністю права на охорону здоров'я.

Ключові слова: право на соціальний захист, особа з інвалідністю, адміністративний примус, адміністративна відповідальність, заходи попередження, право.

Заходи адміністративного попередження посідають важливе місце в системі заходів адміністративного примусу завдяки своїй профілактичній спрямованості [1, с. 152]. Законодавець надає адміністративно-попереджувальній роботі великого значення. Так, ст.6 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян

у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України. Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян [2, Ст.6]. Таким чином, сутність застосування попереджувальних заходів полягає в тому, що по-перше, суб'єкти публічної адміністрації, громадські організації та трудові колективи повинні захищати права громадян; по-друге, з метою захисту прав громадян застосовувати всі можливі заходи щоб не допустити порушення прав; по-третє, усунути причини та умови, що спри-

яють вчиненню правопорушень, і створенні умов, які б виключали можливу протиправну поведінку.

Заходи, які вчиняють дані суб'єкти застосовуються з метою запобігання правопорушенням, що полягають право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю та відповідно недопущення застосування більш жорсткіших заходів адміністративного примусу, які мають юридичні наслідки.

Реалізація заходів адміністративного попередження відбувається без участі волі підвладного суб'єкта, яка б ґрунтувалася на розумінні суспільних необхідностей, в даному випадку, зазначимо, що попередження протиправної поведінки відбувається не з власної волі суб'єкта, а шляхом застосування владних настанов уповноважених суб'єктів, тобто має місце обмежування права інших осіб по відношенню до права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. У цьому випадку відсутня добровільність підкорення, що є при виконанні загально-правових заборон. Наприклад, у разі перевірки підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю осіб з інвалідністю на предмет дотримання прав осіб з інвалідністю щодо безпечності для здоров'я робочого місця. Так, відповідність даних умов не означає, що особа-роботодавець дотримується їх добровільно, з власної волі, однак наявність адміністративно-правових норм, в яких визначено умови та критерії відповідності робочого місця для осіб з інвалідністю та обов'язок роботодавця забезпечити безпечні умови праці спричинено небажанням останнього нести адміністративну відповідальність у разі їх порушення. Так само відбувається і при необхідності підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю подавати дані для обліку до Фонду соціального захисту інвалідів і застосуванні інших аналогічних заходів тощо.

Аналіз нормативних актів і спеціальної літератури дозволяє визначити приблизний перелік заходів адміністративного попередження, які можуть бути застосовані до суб'єктів з метою недопущення порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю: 1) перевірка інформації про перебування особи з інвалідністю на обліку в органах Пенсійного фонду або соціального захисту населення інваліда з урахуванням даних

автоматизованої системи обробки документів з призначення та виплати пенсій, центрального сховища баз даних Міністерства соціальної політики України; 2) реєстрація підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю в територіальних відділеннях Фонду соціального захисту інвалідів; 3) подання звітів про зайнятість та працевлаштування осіб з інвалідністю, зарахування кількості робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю до нормативу таких робочих місць, їх аналізу та перевірки правильності в них розрахунків; 4) облік підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських об'єднань осіб з інвалідністю, фізичних осіб, які використовують найману працю; 5) надання державній службі зайнятості інформації, необхідної для організації працевлаштування осіб з інвалідністю; 6) перевірка виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування осіб з інвалідністю, у тому числі шляхом його зарахування; 7) облік і контроль сплати адміністративно-господарських санкцій і пені до відділень Фонду соціального захисту інвалідів, їх акумуляції; 8) перевірка суб'єктів містобудування на дотримання вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил, у тому числі за не створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями; 9) фізичне обмеження (фіксація) та (або) ізоляція при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади тощо.

Таким чином, **заходи адміністративного попередження щодо забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є одним з видів заходів адміністративного примусу, який застосовує публічна адміністрація з метою попередження виникненню умов та обставин, що загрожують порушенню права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.**

Заходи адміністративного попередження виступають засобом охорони суспільних відносин від можливих порушень і можливих шкідливих наслідків. Однак, у разі неефективності або ж несвоечасності застосування заходів адміністративного попередження виникає ситуація, коли допускаються реальні порушення, які загрожують об'єктам, що перебувають під охороною, завдають їм шкоди, в даному разі мова йде про право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

З даного приводу варто навести точку зору Л.Л. Попова та О.П. Шергіна, які зауважують,

що «... інтереси захисту від таких порушень вимагають "невідкладної" допомоги з боку держави, яка надає її у вигляді припинення дій, що порушують правові приписи» [3, с. 44]. В.М. Столбовий відзначає, що вчинення своєчасних та правильних дій чи вжиття відповідних заходів дозволяють своєчасно усунути протиправну ситуацію, ліквідувати протиправну поведінку, попередити шкідливі наслідки, які могли б настати, якби правопорушення чи інша дія, що підпадає під ознаки правопорушення, але ним не визнається, не була б припинена. Нагальний характер застосування заходів адміністративного припинення, а саме про них йдеться, хоча й дозволяє швидко та ефективно ліквідувати небезпечні дії та події, але поспішність у таких випадках може мати ще й негативний ефект, коли відбувається нехтування інтересами особи задля досягнення інших цілей, тобто йдеться про порушення законності застосування цих заходів. У зв'язку із цим, постало конкретне завдання – забезпечення законності їх застосування.

Основні ідеї, які були висловлені в адміністративно-правовій літературі з приводу сутності заходів адміністративного припинення, полягають у тому, що у примусовій діяльності органів виконавчої влади найважливіше значення має саме припинення [1, с. 154; 4, с. 158–159]. На нашу думку, застосування заходів адміністративного припинення дозволяє, поряд з припиненням правопорушень, попереджувати нові порушення, нові шкідливі наслідки. Заходи адміністративного припинення як і заходи адміністративного попередження мають попереджувальну спрямованість, однак, заходи адміністративного припинення застосовуються уже коли момент вчинення правопорушення має місце бути, а також порушення відповідних правил, що виникли як унаслідок протиправної поведінки, так і з технічних причин.

Як різновиду адміністративного примусу заходам припинення властиві усі його ознаки, але водночас вони мають і низку специфічних рис. Мета припинення, як зазначає В.К. Колпаков, полягає у: 1) припиненні протиправної поведінки; 2) усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки; 3) створенні необхідних умов для можливого у майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. В.М. Столбовий також досліджуючи заходи адміністративного припинення вказує на їх оперативність та здійснення в умовах дефіциту інформації про обставини, що склалися,

про характер протиправної поведінки тощо.

Таким чином, заходи адміністративного припинення є засобом захисту суспільних відносин від небезпеки, незалежно від того, виникла вона внаслідок правопорушення чи іншого вчинку або події. На відмінну від підстави застосування заходів адміністративного попередження, підставою для цього виду адміністративного примусу є не можлива, а безпосередня небезпека для об'єктів, що охороняються правом. Заходи припинення у багатьох випадках застосовують безпосередньо на підставі факту порушення без видання письмових актів управління, оскільки необхідність терміново зупинити протиправні дії виключає таку можливість. Юридичним фактом, що тягне за собою застосування заходу адміністративного примусу, є правопорушення, для припинення якого посадова особа виконує певні дії, які також є актами управління.

О.М. Бандурка поділяє заходи припинення на дві групи. Першу, більш значну, становлять заходи припинення загального характеру (призначення). До них автор відносить вимогу до громадян та державних службовців припинити протиправні дії, адміністративне затримання, вилучення речей та документів, огляд та ін. До другої групи належать спеціальні припиняючі заходи. Вони застосовуються значно рідше порівняно із заходами загального призначення і тільки у виняткових випадках, коли інакше припинити протиправну поведінку не можна, тобто коли використано і не мали бажаних наслідків інші засоби адміністративно-примусового характеру. Систему цих заходів становлять заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і застосування зброї, тобто вони, як правило, поєднуються із застосуванням насилля. Такі заходи можуть бути застосовані, як правило, тільки після попередження про намір їх використання і при суворому дотриманні вимог законодавства.

Д.М. Бахрах наголошує на тому, що, поряд із загальними та спеціальними заходами адміністративного припинення існують ще і процесуальні [5, с. 263]. Головна мета їх застосування – забезпечити належне здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, не дозволити суб'єкту правопорушення уникнути адміністративного стягнення, зібрати необхідні докази, забезпечити виконання постанови по адміністративній справі. До процесуальних заходів належать: адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей та вилучення речей і документів, відсторонення водія від керування транспортним засобом.

Група заходів адміністративного припинення, що застосовуються уповноваженими суб'єктами з метою припинення правопорушень пов'язаних з порушенням права на охорону осіб з інвалідністю не була досліджена науковцями. На нашу думку, до заходів адміністративного припинення слід віднести такі: 1) вимогу припинити протиправну поведінку; 2) адміністративне затримання; 3) доставлення порушника; 4) особистий огляд; 5) огляд речей; 6) вилучення речей і документів; 7) тимчасове затримання транспортних засобів працівниками уповноважених підрозділів Національної поліції шляхом блокування або доставляє його для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку, що дозволяється виключно у випадку, якщо транспортний засіб розміщений на місцях, призначених для зупинки, стоянки, безоплатного паркування транспортних засобів, якими керують водії з інвалідністю або водії, які перевозять осіб з інвалідністю, в тому числі за допомогою спеціального автомобіля - евакуатора; 8) тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування; 9) затримання, відсторонення водіїв від керування транспортними засобами й огляд їх на стан сп'яніння тощо.

Таким чином, під **заходами адміністративного припинення, які застосовують до суб'єктів, що посягають на право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю**, на нашу думку, слід розуміти діяльність компетентних суб'єктів, змістом якої є примусове з додержанням адміністративно-правових норм, припинення протиправних дій чи бездіяльності, що мають ознаки адміністративного правопорушення і посягають на вільну реалізацію особою з інвалідністю права на охорону здоров'я та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Третім видом заходів адміністративного примусу є адміністративна відповідальність за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Чинними нормативно-правовими актами, зокрема, законами України: Кодексом України про адміністративні правопорушення, «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю», «Про реабілітацію осіб з інвалідністю» та ін. встановлено засади

адміністративної відповідальності осіб за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Однак в жодному нормативно-правовому акті не має вичерпного переліку складів адміністративних правопорушень, що посягають на право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Роздробленість та хаотичність складів досліджуваних правопорушень спричиняє проблеми з їх визначеністю, компетентністю уповноваженого суб'єкта, який має право притягати до адміністративної відповідальності, порядком притягнення винних осіб до даного виду відповідальності за вчинення відповідного правопорушення, що посягають на право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Таким чином, адміністративні правопорушення, що передбачають порушення права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я містяться в різних законодавчих актах, вчиняються як загальними, так і спеціальними суб'єктами, мають різний ступінь суспільної шкідливості та посягають на суспільні відносини в сфері охорони здоров'я особливої категорії населення - осіб з інвалідністю.

Саме тому, вважаємо за необхідне розглянути більш детально специфіку адміністративної відповідальності за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, види протиправних діянь, що передбачають порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, визначити їх особливості та розкрити склад правопорушень, що посягають на суспільні відносини в досліджуваній сфері.

В теорії адміністративного права поняття адміністративної відповідальності визначають наступним чином:

1) примусове застосування адміністративних стягнень (М. С. Студенікіна, І. П. Голосніченко) [6, с. 88; 7, с. 430–432];

2) застосування у встановленому порядку уповноваженими на це органами і службовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків, що містять державний і громадський осуд, засудження їх особи і протиправного діяння, що виявляється в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати, і переслідують цілі їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорони суспільних відносин у сфері державного управління (І. О. Галагана, С. Т. Гончарук) [8, с. 41; 9, с. 19];

3) це форма реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні уповноваженими суб'єктами адміністративних санкцій

у межах і порядку, встановлених законодавством (С. П. Бондаренко, Л. Л. Попов) [10, с. 84];

5) застосування адміністративно-примусових заходів, що передбачають обмеження майнових, а також особистих благ у разі здійснення адміністративних правопорушень (Є. В. Додін) [11, с. 265–274];

6) примусове, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу (В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко) [12, с. 290];

Водночас вважаємо, що адміністративній відповідальності як виду юридичної відповідальності характерні такі специфічні ознаки:

1) виникає в публічно-правовій сфері та носить обов'язковий характер;

2) застосовується з метою охорони встановленого публічного правопорядку та безпеки;

3) передбачає застосування до винної особи адміністративних стягнень;

4) застосовується лише за наявності складу адміністративного правопорушення;

5) супроводжується державним і громадським осудом правопорушника і вчиненого ним діяння;

6) передбачає застосування до правопорушника негативних право обмежувальних заходів матеріального та морального характеру;

7) склади адміністративних правопорушень визначені не лише в Кодексі України про адміністративні правопорушення, але й в інших законодавчих актах України;

8) суб'єктами застосування адміністративних стягнень є уповноважені суб'єкти публічної адміністрації та суд.

Таким чином, **адміністративна відповідальність за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю** – це урегульована адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на примусове застосування до правопорушника заходів впливу за вчинене ним діяння, що унеможливорює можливість вільної реалізації особами з інвалідністю права на охорону здоров'я.

На нашу думку, **особливостями адміністративна відповідальність за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю** є:

1) факт вчинення адміністративного правопорушення - це підстава для притягнення до адміністративної відповідальності, передбачена ст. 41, 42-4, 96-1 та ч.5 ст.122, ч.6, 7 ст. 152-1, ч.2 ст.183-1, ч.2 ст.188-1, ч.1 ст.211-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

2) видами адміністративних стягнень є штраф та виконання суспільно корисних робіт;

3) види складів адміністративних правопорушень, що передбачають порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законодавчими актами України;

4) суб'єктами притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є органи Національної поліції; районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді); військові комісаріати; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів; органи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

5) суб'єктом відповідальності є посадові особи; фізичні особи суб'єкти підприємницької діяльності; фізичні особи;

6) одиницею виміру грошового стягнення є неоподатковуваний мінімум доходів громадян;

7) право складати протоколи наділені: уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю (ст. 41); уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів (ст. 42-4); уповноважені на те особи органів внутрішніх справ (Національної поліції) (ст. 46-2, ч.5 ст. 122); особи, уповноважені на проведення перевірок під час здійснення ними архітектурно-будівельного контролю (ст. 96-1); члени громадських організацій осіб з інвалідністю (ч. 6, 7 ст. 152-1, ч. 2 ст.183-1); уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю (ч.2 ст.188-1).

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. Х.: Право, 2000. 520 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Верховної Ради Української РСР від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР* 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.

3. Попов Л.Л., Шергин А.П. Классификация мер административного принуждения. Изв. вузов. Правоведение. 1970. № 5. С. 40–49.
4. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. Х.: Изд-во Нац. ун-та внутр. дел, 2001. 352 с.
5. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: БЭК, 1996. 368 с.
6. Советское административное право / под ред. В. И. Поповой и М. С. Студеникиной. М.: Юрид. лит., 1988. 320 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник : у 2 т.: Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1. 2004. 584 с.
8. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж: ВГУ, 1970. 267 с.
9. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навч. посіб. Київ : КМУЦА, 1995. 78 с.
10. Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Л. : ЛДУ, 1975. 176 с.
11. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі. *Право України*, 2002. № 4. С. 17.

Kozhura L. O. General characteristics of measures of administrative coercion as a method of ensuring the right to health care for persons with disabilities

Abstract. *This scientific article examines the types of measures of administrative coercion as a method of ensuring the right to health of persons with disabilities.*

The subjects of application of measures of administrative prevention of violation of the right to health protection of persons with disabilities are: bodies of the National Police; central executive body that implements state policy in the field of supervision and control over compliance with labor legislation; the central executive body that implements the state policy in the field of health care; officials authorized to do so by executive committees (and in settlements where no executive committees have been established by executive bodies exercising their powers) of village, settlement, and city councils; state executors; bodies of the state sanitary-epidemiological service; members of public organizations of persons with disabilities.

It is determined that the measures of administrative warning to ensure the right to health of persons with disabilities is one of the types of administrative coercion used by the public administration to prevent the emergence of conditions and circumstances that threaten to violate the right to health of persons with disabilities.

Measures of administrative termination applied to subjects encroaching on the right to health protection of persons with disabilities should be understood as the activity of competent subjects, the content of which is compulsory in compliance with administrative law, cessation of illegal actions or inaction that have signs of an administrative offense and encroach on the free exercise by a person with a disability of the right to health care and to bring the perpetrators to administrative responsibility. It is alleged that administrative liability for violation of the right to health of persons with disabilities is regulated by administrative law activities of authorized entities aimed at forcible application to the offender of measures of influence for the act committed, which prevents the free sale of persons with disabilities the right to health care.

Key words: *right to social protection, person with a disability, administrative coercion, administrative responsibility, preventive measures, law.*