

Шилюк Т. О. / Shilyuk T. O.

К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ¹

TOWARDS THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES IN HEALTH

Шилюк Татьяна

Олеговна,

*кандидат юридических наук,
преподаватель кафедры административного права МГЮА
имени О. Е. Кутафина,
aspirantmgya@gmail.com*

Отмечается, что статьи, содержащие составы административного правонарушения в области здравоохранения оказались разбросаны по разным главам КоАП РФ. Подчеркивается наличие проблемы различения легкомыслия от добросовестного заблуждения при исполнении медицинским работником своих обязанностей.

Подвергается критике перечень наказаний за совершение административных правонарушений в области охраны здоровья и предлагается его расширение за счет лишения специального права.

Ключевые слова: административные правонарушения, административное правонарушение с области здравоохранения, общественные отношения в сфере охраны здоровья, субъекты правонарушений в области здоровья, административные наказания.

¹ Публикуется по материалам VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Теория и практика административного права и процесса» (Ростов-на-Дону – Краснодар – Небуг – 2012)

Shilyuk Tat'yana

Olegovna,

c.j.s. (PhD in law), lecturer in administrative law at Moscow State Legal Academy named after O. E. Kutafin, aspirantmgya@gmail.com

It is pointed out that articles containing administrative offences in health are scattered in various chapters of the Code on Administrative offences of the RF. The author emphasizes the existence of the problem of distinguishing frivolity from bona fide ignorance in the performance by medical employees their duties.

Here is criticized the list of penalties for administrative violations in the field of health protection and offered its expansion through deprivation of a special right.

Keywords: administrative offences, administrative offence in health, social relations in the field of health protection, subjects of offences in the field of health, administrative penalties.

Административное правонарушение в области здравоохранения по смыслу статьи 2.1. КоАП РФ можно рассматривать как противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность, посягающее на общественные отношения, связанные с осуществлением деятельности в области здравоохранения. Правонарушение в области здравоохранения наделено юридическими признаками, к которым относятся противоправность, общественная опасность, виновность, наказуемость.

Глава 6 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность» закрепила следующие составы административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность:

- сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения;
- незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством);
- нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта;

- нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде;

- нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения;

- нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения.

К данным правонарушениям также относят правонарушения, связанные с незаконным оборотом, потреблением наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов; вовлечение несовершеннолетних в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ; занятие проституцией и получение дохода в связи с этим, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией; пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров; нарушение правил оборота инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ; нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию; нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним.

Объектами рассматриваемых правонарушений выступают общественные отношения в сфере охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также общественная нравственность.

Объективная сторона характеризуется как действием, так и бездействием. Практика же свидетельствует о том, что именно противоправное бездействие медицинских работников является причиной большей части неблагоприятных последствий. В этой связи Уголовный Кодекс Российской Федерации предусматривает такое преступление как неоказание помощи больному в случае, если это повлекло по неосторожности причинение средней тяжести вреда здоровью больного или смерть либо причинение тяжкого вреда здоровью. Однако КоАП РФ подобной нормы не содержит, что является упущением со стороны законодателя.

Субъектами правонарушений в области здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности

выступают граждане, должностные лица, юридические лица, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица. Однако в случае совершения отдельных правонарушений, например, нарушения санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения (ст. 6.7. КоАП РФ), можно предположить, что субъектом будет выступать также руководитель воспитательного или образовательного учреждения, а часть 2 статьи 6.10. КоАП РФ определила специального субъекта – родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которые возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних.

Субъективная сторона административных правонарушений посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, характеризуется виной в форме как умысла, так и неосторожности. Например, сокрытие лицом, больным ВИЧ-инфекцией, венерическим заболеванием, источника заражения, а также лиц, имевших с лицом контакты, создающие опасность заражения этими заболеваниями (ст. 6.1. КоАП РФ), может быть совершено только умышленно, а при нарушении санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения (ст. 6.8. КоАП РФ) возможен и умысел, и неосторожность. Вопрос вины при привлечении к ответственности медицинских работников имеет особое значение в силу возможности совершения «врачебной ошибки». Сам термин «врачебная ошибка» действующим российским законодательством не предусмотрен и обстоятельством, исключаящим юридическую ответственность, не признается. Однако на практике отличить легкомыслие от добросовестного заблуждения при исполнении медицинским работником своих обязанностей не так просто, в связи с чем сами медицинские работники должны четко осознавать те юридические критерии, которые позволяют квалифицировать то или иное действие или бездействие врача как виновное.

Анализ законодательства об административных правонарушениях выявил также следующую проблему: статьи, содержащие составы административного правонарушения в области здравоохранения оказались разбросаны по разным главам КоАП РФ. Так, несмотря на то, что специальной главой признается глава 6 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность» указанные правонарушения можно встретить и в других главах. Ярким примером служит статья 13.14. «Разглашение

информации с ограниченным доступом», где законодатель приравнял ответственность за разглашение врачебной тайны к ответственности за разглашение информации с ограниченным доступом.

Сложность объединения данных правонарушений в одной главе обусловлена сложностью их объекта, тем не менее, создание на федеральном уровне самостоятельной главы, содержащей административные правонарушения, посягающие на отношения в области здравоохранения, представляется возможным.

В связи с чем необходимо затронуть еще одну проблему – соотношение нормотворческой компетенции в области законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения. Обзор законодательства субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях позволил сделать вывод о том, что регионы активно включились в процесс установления административной ответственности, в том числе в области здравоохранения. Почти во всех регионах уже приняты либо собственные кодексы (например, Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 года № 45) либо отдельные законы (например, Закон Рязанской области от 4 декабря 2008 года № 182-ОЗ «Об административных правонарушениях»).

Однако сформировавшаяся в субъектах Российской Федерации практика регулирования административной ответственности не может не вызывать критической оценки, поскольку тенденции региональной нормотворческой деятельности свидетельствуют об установлении субъектами Российской Федерации административной ответственности в большинстве случаев за нарушения федеральных норм и правил, и как следствие о несоблюдении ими требований ст. 1.3. КоАП РФ о разграничении компетенции [4, 34]. Такая тенденция проявилась и в области здравоохранения. В качестве примера можно привести ст. 11.9 Закона Орловской области от 4 февраля 2003 года № 304-ОЗ «Об ответственности за административные правонарушения» [3] – «Допущение употребления наркотических средств или психотропных веществ», буквальное толкование которой означает «допущение немедицинского употребления гражданами наркотических средств или психотропных веществ в помещениях кафе, баров, ресторанов, дискотек, иных развлекательных учреждений их собственниками или владельцами». Учитывая, что законодательство о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах состоит только из федеральных законов и любые отношения, возникающие в процессе их оборота, могут регулироваться исключительно на федеральном

уровне, можно сказать, что субъекты Федерации не имеют права устанавливать административную ответственность за правонарушения в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ, и единственно законно установленной административной ответственностью за такие нарушения следует признать ответственность, которая предусмотрена нормами КоАП РФ [2].

Отдельно также следует отметить, что субъекты Российской Федерации не вправе устанавливать административную ответственность за нарушения правил и ограничений, закрепленных федеральным законом и в тех случаях, когда КоАП РФ ответственность за их соблюдение не предусмотрена, на что обратил внимание и Конституционный Суд Российской Федерации [1]. Как отмечает М. С. Студеникина, это «позволило бы открыть неограниченную возможность дискретных полномочий субъектов Российской Федерации для «исправления» федерального законодательства по своему усмотрению» [6, 542].

Нужно согласиться с суждением Б. В. Россинского о том, что субъектам Российской Федерации не так необходимо иметь свои законы об административной ответственности, так как в этой сфере общественных отношений трудно найти «региональную специфику» [5, 25].

Представляется, что решить указанную проблему несоответствия региональных законов об административных правонарушениях федеральному законодательству можно с помощью установления административной ответственности в области здравоохранения только на федеральном уровне, что будет гарантировать выполнение главной задачи законодательства об административных правонарушениях – охраны прав и законных интересов граждан, в том числе и в рассматриваемой сфере.

Наконец, внимание также стоит уделить и устанавливаемым наказаниям за совершение административных правонарушений в области здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности. В соответствии с общими целями административного наказания (статья 3.1.) целью административного наказания в рассматриваемой области является предупреждение совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами. В качестве санкций за указанные правонарушения предусмотрены предупреждение, административный штраф, административный арест, административное приостановление деятельности.

Однако такой перечень наказаний за совершение административных правонарушений в области охраны здоровья нельзя назвать оптимальным.

Представляется целесообразным в качестве еще одного наказания установить лишение специального права, что будет отвечать содержанию соответствующего правонарушения и сможет стать эффективной мерой ответственности. Согласно КоАП РФ суть его заключается в том, что в течение определенного срока лицу запрещено пользоваться ранее предоставленным ему правом. Данный вид наказания назначается только судьей на срок от одного месяца до трех лет. Лишение специального права может быть установлено за такое правонарушение, как незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством), за совершение которого в настоящее время установлен административный штраф.

Подчеркнем, что УК РФ предусмотрел возможность назначения такого наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью за совершение следующих преступлений: принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации; заражение ВИЧ-инфекцией вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей; незаконное производство аборта, если оно повлекло по неосторожности смерть потерпевшей либо причинение тяжкого вреда ее здоровью; неоказание помощи больному, если оно повлекло по неосторожности смерть больного либо причинение тяжкого вреда его здоровью. При совершении указанных преступлений лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью назначается в качестве дополнительного вида наказания при наступлении соответствующего характера последствий. Отрицательным фактором является то, что уголовная ответственность, как самый суровый вид юридической ответственности, является наиболее действующей, фактически единственным по-настоящему устрашающим фактором. Для изменения данной ситуации и следует укреплять административную ответственность, установленную за деяния, содержащие в себе меньшую степень общественной опасности, чем преступления. Это позволит еще на стадии совершения административного правонарушения предотвратить развитие ситуации, которая в дальнейшем может привести к наступлению более тяжелых последствий.

Подводя итог, можно сказать следующее:

Несмотря на наличие в Особенной части КоАП РФ специальной главы, устанавливающей ответственность за совершение правонарушений в области здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности, она не включает в себя полный перечень

подобных правонарушений, нашедших отражение в других главах Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации. При этом установлена такая ответственность должна быть только на федеральном уровне, ведь административная ответственность всегда связана с вторжением в сферу личной жизни граждан и предполагает ограничение их прав и свобод. И, принимая во внимание ст. 55 Конституции Российской Федерации, которая устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороноспособности государства, утверждение о необходимости исключительно федерального законодательного регулирования института административной ответственности преувеличением назвать нельзя.

Список литературы:

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2005 г. № 429-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Томской области о проверке конституционности пункта 3 части 1 статьи 1.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Система ГАРАНТ: [Электронный ресурс] / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – [М., 2012].
2. Болотин В. С., Старостин Б. А. Проблемы правового регулирования субъектами России вопросов административной ответственности в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ // Административное право и процесс. 2010. № 4.
3. Орловская правда. 2003. 7 февраля.
4. Плеханова Т. С. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в области законодательства об административных правонарушениях в жилищно-коммунальной сфере // Административное право и процесс. 2009. № 2.
5. Россинский Б. В. О некоторых вопросах разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов РФ в области установления административной ответственности // Актуальные вопросы административно-деликтного права: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию А. П. Шергина. М.:ВНИИ МВД России, 2005.
6. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.

References:

1. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 429-R from 01.12.2005 "On the refusal to accept for consideration the request of the State Duma of the Tomsk region on the constitutionality check of paragraph 3 part 1 article 1.3. of the Code on Administrative Offences of the RF" [Opredelenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 01.12.2005 g. № 429-O «Ob otkaže v prinyatii k rassmotreniyu zaprosa Gosudarstvennoi Dumy Tomskoi oblasti o proverke konstitutsionnosti punkta 3 chasti 1 stat'i 1.3. Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh»]. *System GARANT* [Electronic resource], Moscow: 2012.

2. Bolotin V. S., Starostin B. A. Problems of Legal Regulation by the Subjects of Russia of Administrative Responsibility Issues Concerning Narcotic Drugs and Psychotropic Substances [Problemy pravovogo regulirovaniya sub'ektami Rossii voprosov administrativnoi otvetstvennosti v sfere oborota narkoticheskikh sredstv i psikhotropnykh veshchestv]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2010, No. 4.

3. *Orlovskaya Pravda*, 07 February, 2003.

4. Plekhanova T. S. Separation of Jurisdictions of the Russian Federation and its Subjects in the Field of Legislation on Administrative Offences in Housing and Utility Sector [Razgranichenie kompetentsii Rossiiskoi Federatsii i ee sub'ektov v oblasti zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh v zhilishchno-kommunal'noi sfere]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2009, No. 2.

5. Rossinskii B. V. On Some Issues of the Separation of Jurisdictions of the Russian Federation and its Subjects in the Field of Establishing Administrative Responsibility [O nekotorykh voprosakh razgranicheniya kompetentsii Rossiiskoi Federatsii i sub'ektov RF v oblasti ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti]. *Aktual'nye voprosy administrativno-deliktnogo prava. Materialy mezhd. nauch.-prakt. konf., posvjawennoj 70-letiju Zasluzhennogo dejatelja nauki RF, dokt. jurid. nauk, prof. A. P. Shergina – The topical issues of administrative and tort law. Proceedings of the international scientifically-practical conference dedicated to 70th anniversary of the Honored Scientist of RF, doctor of law, Professor Shergin A. P.*, Moscow: All-Russian Research institute of the MIA of Russia, 2005.

6. *The Ratio of the Legislation of the Russian Federation and Legislation of the Subjects of the Russian Federation* [Sootnoshenie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii i zakonodatel'stva sub'ektov Rossiiskoi Federatsii]. Moscow: 2003.