

Розділ 4. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

В. О. ГАЛАЙ. ОСОБЛИВОСТІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я ШЛЯХОМ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Стаття присвячена особливостям захисту прав людини у сфері охорони здоров'я шляхом звернення до адміністративного судочинства.

Ключові слова: захист прав людини у сфері охорони здоров'я, адміністративне судочинство, органи публічної адміністрації.

Стаття посвящена особенностям защиты прав человека в сфере здравоохранения путем обращения к административному судопроизводству.

Ключевые слова: защита прав человека в сфере охраны здоровья, административное судопроизводство, органы публичной администрации.

Peculiarities of human rights in health care by addressing the administrative proceedings.

Key words: human rights in health care, administrative proceedings, by public administrations.

Сьогодні залишається актуальною проблема захисту прав людини за допомогою інститутів судочинства. Одним з перспективних судових способів захисту прав людини можна назвати адміністративне судочинство. Адже частина порушень прав людини у сфері охорони здоров'я здійснюється саме в органах публічної адміністрації і тому звернення пацієнта до процедури адміністративного судочинства є можливістю захистити свої права від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій.

Застосування адміністративного судочинства можна назвати додатковим способом захисту прав людини у сфері охорони здоров'я та можливістю врегулювати питання відповідальності органів публічної адміністрації.

Проблеми застосування процедури адміністративного судочинства для захисту прав людини вивчали такі науковці як І. Бородін, Н. Журбенко, А. Карнарук, П. Колесов, І. Коліушко, А. Мордовец, І. Сенюта, В. Стеценко, С. Стеценко, Н. Янюк та ін.

Водночас залишаються поза увагою особливості захисту прав людини у сфері охорони здоров'я шляхом звернення до адміністративного судочинства. Тому основною метою даного дослідження є обґрунтування теоретичних та практичних аспектів захисту прав людини у сфері охорони здоров'я шляхом звернення до адміністративного судочинства.

Однією з основних відмінностей адміністративного судочинства від інших видів судочинства окремі науковці, такі як І.Л. Бородін¹, бачать вирішення судом не суперечки про право, а перевірку законності і обґрунтованості дій (бездіяльності) чи актів органів управління. З такою думкою варто погодитись з огляду на те, що одними із головних завдань адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів людини у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, їх посадових і службових осіб, а також перевірка

© ГАЛАЙ Вікторія Олександрівна – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін та менеджменту Національної академії внутрішніх справ

судом правомірності (легальності) рішень, дій чи бездіяльності зазначених органів².

На відміну від інших країн, таких як Німеччина чи Франція, де досудове звернення з адміністративною скаргою є обов'язковим³, в Україні, хоча інститут адміністративної скарги достатньо широко застосовується, але з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України особа отримала право на безпосереднє звернення до суду з адміністративним позовом.

Предметом нашого дослідження були, з одного боку, норми Кодексу адміністративного судочинства України та роз'яснення Вищого адміністративного суду України, а з іншого – матеріали справ адміністративного судочинства із захисту прав людини в сфері охорони здоров'я.

Внаслідок аналізу цих матеріалів нами сформовано основні підстави і напрями звернення за захистом прав пацієнтів до адміністративного суду. Справи адміністративних судів щодо захисту прав пацієнта можна класифікувати наступним чином: за предметом оскарження, за органом, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржується, за вимогами суб'єкта звернення.

Предметом судового розгляду в адміністративних справах є рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії), дії або бездіяльність органів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я, крім випадків, коли стосовно таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. В останньому випадку адміністративний суд відмовить у відкритті провадження згідно п.1.ч.1.ст.109 Кодексу адміністративного судочинства України.

Судова практика останніх років свідчить, що предметом розгляду в адміністративних судах все частіше стають протиправні рішення органів публічної адміністрації⁴.

Показовим прикладом є справа про порушення права пацієнта на конфіденційність інформації про стан здоров'я 2006 року⁵. За матеріалами справи, позивачка подала адміністративний позов до Міністерства охорони здоров'я України про визнання незаконним і невідповідним правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правового акта – наказу «Про затвердження зразка, технічного опису листка непрацездатності та Інструкції про порядок заповнення листка непрацездатності» від 03.11.2004 р. № 532/274/136-ос/1406. Судовою колегією в рішенні у цій справі було зазначено, що подання інформації про діагноз особи суперечить цілій низці нормативно-правових актів вищої юридичної сили, а тому за рішенням суду позов було задоволено⁶. Внаслідок вирішення згаданої справи у законодавство були внесені зміни, а це означає, що тепер кожний пацієнт має право на конфіденційність інформації щодо медичного діагнозу у лікарняному листку.

Що стосується органів, рішення яких оскаржуються, то ними можуть бути як державні, комунальні заклади охорони здоров'я, так і відповідні відділи, управління охорони здоров'я, Міністерство охорони здоров'я України та його окремі підрозділи.

Сьогодні прослідковується тенденція звернення пацієнтів зі скаргами до управлінь охорони здоров'я державних адміністрацій та безпосередньо до Міністерства охорони здоров'я України про невідповідність чинному законодавству прийнятих нормативно-правових актів та оскарження неправомірних дій посадових осіб вказаних органів. Так, у справі про щеплення⁷ відповідачем виступив головний санітарний лікар району, який вніс подання на ім'я директора

загальноосвітньої школи про відсторонення від занять дитини, батьки якої відмовились проводити їй шеплення. В іншій справі відповідачем виступило управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації, посадова особа якого не надала належної допомоги при розгляді скарги пацієнтки.

Окремо необхідно сказати і про вимоги суб'єкта звернення з адміністративним позовом. Згідно ст.105 КАСУ, особа, яка безпосередньо звертається до адміністративного суду має можливість поставити наступні вимоги: скасувати або визнати не чинним рішення суб'єкта владних повноважень; зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії чи утриматися від вчинення певних дій; стягнути з суб'єкта владних повноважень кошти на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю.

Огляд практики адміністративних судів за період 2006-2010 рр. дає можливість визначити, що найчастіше пацієнти вимагають: визнання протиправним та скасування наказу, подання та іншого акту індивідуальної дії органу публічної адміністрації; визнання незаконним та невідповідним правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правового акта органу публічної адміністрації; визнання дій органу публічної адміністрації незаконними та стягнення моральної чи матеріальної шкоди.

Щодо останнього положення про визнання дій органу публічної адміністрації незаконними та стягнення моральної чи матеріальної шкоди, варто зазначити, що частиною другою статті 21 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено розгляд адміністративним судом вимог про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень тільки у випадку, коли вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства.

Так, у ході розгляду адміністративного позову про визнання дій начальника Управління охорони здоров'я та медицини катастроф обласної державної адміністрації незаконними щодо дотримання порядку розгляду скарги пацієнта, адміністративний суд дійшов до висновку, що протиправність дій відповідача відносно позивача не встановлена і, відповідно, не має підстав для задоволення позову в частині відшкодування моральних страждань пацієнта через погіршення стану здоров'я⁸.

В той же час у іншій справі за адміністративним позовом до Управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації про оскарження дій, бездіяльності та стягнення моральної шкоди, судом було частково задоволено вимоги позивача, а саме - стягнення моральної шкоди з тих підстав, що в результаті неправомірних дій, відповідача, викликаних відмовою у наданні необхідної інформації, позивач, який є інвалідом 2 групи, вимушений був морально пережити, що призвело до фізичних страждань, безсоння, підвищення тиску та головного болю⁹.

Виходячи із аналізу судових рішень, можна припустити, що саме встановлення адміністративним судом протиправності рішень, дій чи бездіяльності органів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я тягне за собою можливість відшкодування моральної чи матеріальної шкоди, завданої пацієнту з боку цих органів.

При вирішенні подібних справ адміністративний суд повинен у першу чергу

керуватися принципом рівності сторін, бо за своїм статусом учасники адміністративного судового процесу перебувають у нерівних умовах і адміністративний суд зі свого боку має вжити всіх передбачених законом заходів, щоб захистити порушені органом влади права пацієнта¹⁰.

Якщо говорити про позитивну динаміку вирішення адміністративних спорів на користь пацієнта, то, в першу чергу, її можна прослідкувати у справах, де було порушено право на звернення до органів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я, проведення щеплень, отримання якісної медичної допомоги тощо.

Зокрема, актуальним є випадок про задоволення адміністративного позову на користь пацієнтки, яка скаржилася на неправомірні дії начальника Головного управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації, а саме – відмови у сприянні щодо отримання медичної інформації про стан здоров'я¹¹. При розгляді справи суд першої інстанції не знайшов достатніх доказів неправомірності дій відповідача і відмовив позивачці у повному обсязі, тоді як апеляційним судом за результатами розгляду скарги було прийнято рішення визнати неправомірними дії начальника Головного управління охорони здоров'я обласної державної адміністрації щодо неналежного розгляду звернень позивачки про отримання копій історії її хвороби, які знаходилися в міській, а потім у обласній клінічній лікарнях з приводу закритої черепно-мозкової травми унаслідок аварії.

Апеляційний суд аргументував своє рішення, спираючись на ч. 2 ст. 32 Конституції, ст. 9 Закону України «Про інформацію» та ст. 20 Закону України «Про звернення громадян», які передбачають право на вільний доступ та ознайомлення з особою інформацією, а також обов'язок органів влади сприяти громадянам у отриманні такої інформації. На цій підставі колегія суддів апеляційного суду прийшла до висновку, що відповідачем не було уважно розглянуто заяви позивачки стосовно сприяння в наданні інформації, яка стосується її хвороби, не було здійснено відповідних заходів щодо такого сприяння, а тому дії відповідача щодо неналежного розгляду заяв позивачки є неправомірними. Крім того, затребувана інформація була необхідною та важливою для позивачки, оскільки стосувалася її стану здоров'я та можливих заходів лікування на майбутнє.

Загалом, приклади із судової практики захисту прав пацієнта у адміністративному суді не можуть показати всю систему позитивних чи негативних проявів реалізації судової процедури при захисті прав людини, втім, є показником реальної можливості захисту прав, як це гарантовано нормами Кодексу адміністративного судочинства України.

Таким чином, прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України поклало початок для майбутнього розвитку ще одного напрямку, який може надати можливість не лише підставам для притягнення до юридичної відповідальності, але й попередження прийняття завідомо протиправних рішень у сфері публічної адміністрації, яка стосується охорони здоров'я.

Підґрунтям для цього може бути не лише активна судова практика адміністративних судів в Україні, але і вимоги до рішень та актів органів виконавчої влади, що вперше в українському законодавстві знайшли своє відображення у ч.3 ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України.

Необхідність створення механізму адміністративного судочинства спрямована також на врегулювання відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я. Підставами для настання такого виду відповідальності є оскарження пацієнтом рішень, дій (бездіяльності) посадових

осіб органів публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я.

З моменту прийняття Кодексу адміністративного судочинства у пацієнта виникла можливість звернутися до суду через прийняття суб'єктом владних повноважень протиправного рішення, яке зачіпає його права й інтереси. Раніше такі способи захисту передбачались у цивільному судочинстві, яке має принципово інші завдання, і у зверненні до Конституційного Суду, яке не дає змоги реально представити свою позицію. У випадку звернення до адміністративного суду пацієнт має реальну можливість отримати визнання такого рішення чи окремих його положень не чинними, а також отримати відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої йому органами публічної адміністрації.

Тобто, на сьогодні є новий механізм, який розмежує можливість конституційного та адміністративного судочинства у визначенні як неконституційності, так і незаконності нормативних актів, прийнятих органами влади.

1. *Бородін І.Л.* Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. – Х., 2004. – 36 с. 2. *Кодекс адміністративного судочинства України // ВВР України.* – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446. 3. *Янюк Н.* Адміністративний позов як засіб захисту прав і законних інтересів громадянина // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали X регіон. наук.-практ. конф., 5-6 лют. 2004 р., м. Львів. – Львівськ. нац. ун-т ім. І. Франка. – 2004. – С. 178-181. 4. *Єдиний державний реєстр судових рішень України [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>. 5. *Справа* щодо вилучення з лікарняних листків діагнозу особи і забезпечення права на приватність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1154627058A>. 6. *Журбенко Н.* Діагноз – особиста справа [Електронний ресурс] // Kyiv Weekly. – 2006. – Режим доступу: <http://weekly.com.ua/ukr/?art=1160638835>. 7. *Ліга захисту громадянських прав [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://www.privivok.net.ua/node/582>. 8. *Справа* щодо незаконних дій посадових осіб Управління охорони здоров'я та медицини катастроф обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/4607449>. 9. *Справа* щодо відмови у наданні необхідної медичної інформації та стягнення моральної шкоди [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/2077996>. 10. *Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 року за №361/2006 // Офіційний вісник України.* – 2006. – № 19. – Ст. 1376. 11. *Справа* щодо неналежного розгляду звернення пацієнта [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/2935051>.