

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОБМЕЖУВАЛЬНИХ ПРОТИЕПІДЕМІЧНИХ ЗАХОДІВ
З МЕТОЮ РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ У СФЕРІ
ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE
POLICY IN THE SPHERE OF THE INTRODUCTION OF RESTRICTIVE ANTI-EPIDEMIC
MEASURES FOR THE PURPOSE OF RESPONDING TO EMERGENCY SITUATIONS
IN THE SPHERE OF PUBLIC HEALTH**

**Джафарова О.В., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри поліцейської діяльності
та публічного адміністрування**

Харківський національний університет внутрішніх справ

**Ковальов І.В., к.військ.н., доцент,
доцент кафедри тактико-спеціальної підготовки
Національна академія Національної гвардії України**

**Кікінчук В.Ю., к.ю.н., доцент,
професор кафедри поліцейської діяльності
та публічного адміністрування**
Харківський національний університет внутрішніх справ

Лещенко Д.О., ад'юнкт відділу організації освітньо-наукової підготовки
Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті досліджено особливості адміністративно-правових засад встановлення обмежувальних заходів спрямованих на протидію та запобігання можливому виникненню надзвичайної ситуації в сфері охорони здоров'я на території України, запропоновано ряд змін та доповнень в чинне законодавство метою яких є поліпшення регулювання в вищевказаній сфері.

Проаналізовано механізм створений державою для боротьби, запобігання та протидії надзвичайним ситуаціям в сфері охорони здоров'я. Запропоновано адміністративно-правові засади запровадження обмежувальних проти-епідеміологічних заходів з метою реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я, потребують певних видозмін і доопрацювань, а саме доцільним є наступне: 1) підстави, процедура та порядок їх впровадження, а також продовження та скасування карантину мусять бути прописані в законі, і вводитися в дію шляхом активації норм відповідної статті закону, а не постановою Кабінету Міністрів України; 2) серйозні обмеження прав та свобод людини та громадянина мусять бути введені в дію виключно законом, де також детально мусить бути прописаний алгоритм здійснення даних обмежень, уповноважені на їх здійснення посадові особи, строки, підстави продовження та скасування тощо; 3) Закону України «Про систему громадського здоров'я» необхідно доповнити категоріями працівників, котрі займають посади, пов'язані з шкідливими умовами, видами та розміром належних їм надбавок з прив'язкою до прожиткового мінімуму; 4) визначити в законі окремою статтею порядок проведення епідеміологічного розслідування, ввести вичерпний перелік можливих процесуальних дій, котрі можуть бути вжиті посадовими особами для встановлення істини по кожній окремій ситуації в рамках такого розслідування; 5) доповнити Закон України «Про систему громадського здоров'я» [5], вичерпним переліком фізичних, хімічних та біологічних факторів, котрі можуть бути застосовані відносно людей «у разі запровадження правового режиму надзвичайної ситуації, режиму надзвичайного стану або інших режимів, встановлених законодавством» та дефініцією поняття «допустимі параметри впливу».

Ключові слова: охорона здоров'я, громадське здоров'я, гарантії забезпечення права особи на охорону здоров'я, карантинні та проти-епідеміологічні заходи, нормативне врегулювання застосування заходів забезпечення здоров'я населення, карантинний режим, анти-ковідний режим.

The article examines the peculiarities of the administrative and legal basis for the establishment of restrictive measures aimed at countering and preventing the possible occurrence of an emergency in the field of health care on the territory of Ukraine, a number of changes and additions to the current legislation are proposed, the purpose of which is to improve regulation in the above-mentioned area. The mechanism created by the state to fight, prevent and counter emergency situations in the field of health care is analyzed. The administrative and legal principles for the introduction of restrictive anti-epidemiological measures for the purpose of responding to emergency situations in the field of public health are proposed, they require certain changes and refinements, and the following is particularly appropriate: 1) the grounds, procedure and order of their implementation, as well as continuation and cancellation of quarantine must be prescribed in the law, and put into effect by activating the norms of the relevant article of the law, and not by a resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine; 2) serious restrictions on the rights and freedoms of a person and a citizen must be put into effect exclusively by law, which must also specify in detail the algorithm for the implementation of these restrictions, the officials authorized to implement them, terms, grounds for extension and cancellation, etc.; 3) The Law of Ukraine "On the Public Health System" must be supplemented with categories of employees who hold positions associated with harmful conditions, types and amounts of allowances due to them, tied to the subsistence minimum; 4) define in a separate article in the law the procedure for conducting an epidemiological investigation, introduce an exhaustive list of possible procedural actions that can be taken by officials to establish the truth in each individual situation within the framework of such an investigation; 5) supplement the Law of Ukraine "On the Public Health System" [5] with an exhaustive list of physical, chemical and biological factors that can be applied to people "in the event of the introduction of a legal regime of emergency, a state of emergency or other regimes established by legislation" and the definition of the concept of "acceptable parameters of influence".

Key words: health care, public health, guarantees of ensuring the individual's right to health care, quarantine and anti-epidemiological measures, regulatory regulation of the application of public health measures, quarantine regime, anti-covid regime.

Постановка проблеми. Пандемія гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 [1], що нещодавно сколихнула весь світ, стала серйозним викликом та причиною законодавчих змін спрямованих на підготовку до можливого повторення подібних сценаріїв в майбутньому. Ряд країн, в тому числі і Україна, прийняли зміни та доповнення в чинне законодавство, якими встановлюються обмеження прав і свобод громадян в разі виникнення надзвичайних ситуацій, що загрожують їх здоров'ю. У зв'язку з цим, доцільним є дослідження існуючих нормативно правових актів, згідно яких може бути здійснені такі обмеження, на збалансованість заходів впливу та їх достатності для врегулювання ситуації, так як вони є новими і потребують глибокого аналізу процедур застосування, а можливо також доповнень та видозмін для створення ефективної системи збалансованого впливу на нові епідемічні виклики.

Стан дослідження проблеми. Обмеження введени урядом під час пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 [1], вивчалися такими вченими як, В. В. Сокуренько, В. І. Московець, М. С. Виселенко, Е. В. Тітка, Ю. Ірха, В. А. Номоконов, С. М. Борнтік.

Так, Сльнікова М.М. дослідила вплив даних обмежувальних заходів на всі прошарки суспільства, на якість надання медичних, освітніх та інших послуг, а також чітко розмежувала, які саме права людини було обмежено, співставила співмірність небезпеки ситуації адекватності вжитих заходів [2]. У свою чергу, Анталовці О. В. проаналізувала обмеження прав людини, що мали місце в Україні, в ході боротьби з пандемією коронавірусу, в площині співмірності небезпеки вірусу і суворості вжитих заходів протидії, і прийшла до висновку, що «обмеження стосувалися конституційних прав громадян, і мали вводитися лише на підставі Конституції та Законі України, а не підзаконними актами. Також нею зроблено висновок, що обмеження є виправданою мірою, але процесуальні норми їх введення були грубо порушені [3].

Метою статті є дослідження адміністративно-правових засад, що регулюють обмеження прав і свобод людини, котрі можуть бути встановлені під час надзвичайної ситуації у сфері охорони здоров'я з метою напрацювання змін та доповнень в чинне законодавство спрямованих на поліпшення протидії подібним загрозам.

Завдання наукової статті полягає в тому, щоб на основі дослідженої інформації запропонувати зміни та доповнення до чинного законодавства спрямовані на покращення боротьби та запобігання протидії можливому виникненню надзвичайної ситуації у сфері охорони здоров'я або іншій подібній ситуації.

Наукова новизна дослідження. Напрацьовано зміни та доповнення до норм чинного законодавства, які на нашу думку поліпшити регулювання в сфері обмеження прав і свобод людини в умовах надзвичайної ситуації у сфері охорони здоров'я на території України.

Виклад основного матеріалу. На початку наукової праці зазначимо, що ст. 15 Конвенції про права людини і громадянина, де встановлено, що під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. Враховуючи вищевикладене, можна прийти до висновку, що пандемія підпадає під визначення надзвичайної ситуації, коли можливі відступи від прав та свобод людини та громадянина, задля її ліквідації. Але такі дії повинні бути співрозмірними і відповідати меті права [4]. Одночасно з цим, ст. 2 та ст. 5 «Конвенції про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини»: Конвенція про права людини та біоме-

дицину [6] прямо вказують на пріоритет інтересів та благополуччя окремої людини перед інтересами суспільства та науки, а також на втручання у сферу здоров'я виключно на основі добровільної і свідомої згоди людини на нього.

Всі нормативно правові акти у сфері запровадження протиепідемічних заходів мають неухильно відповідати вимогам Конституції України.

Неочікуваність та масштаб даної проблеми, з якою зустрівся людство під час пандемії коронавірусу, змусила діяти владу швидко, задля того, щоб протидія даній загрозі мала ефективність. Маючи досвід боротьби та ліквідації наслідків даної надзвичайної події Українська влада вжила конкретних кроків, задля впорядкування норм чинного законодавства котрими регулюється впровадження обмежень прав та свобод людини і громадянина, котрі можуть бути реалізовані в разі виникнення подібної ситуації в майбутньому. Такі зміни були здійснені шляхом прийняття Закону України про «Про систему громадського здоров'я [5], а отже на нашу думку доцільно буде дослідити розділ третій «III Епідеміологічний нагляд та готовність до реагування [5], котрим регулюються більшість з даних заходів.

У пункті 4 ст. 17 даного закону сказано, що «дипломатичні представництва, консульські установи, торговельні представництва України за кордоном у разі виникнення у країні їх перебування інфекційних хвороб, що мають міжнародне значення, невідкладно повідомляють про це центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я. З урахуванням епідемічної ситуації Кабінет Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, може встановити тимчасові обмеження та особливі умови щодо транспортного сполучення з такими країнами, в'їзду з таких країн в Україну іноземців та осіб без громадянства, в'їзду громадян України до таких країн, а також обов'язкову обсервацію чи самоізоляцію для осіб, стосовно яких є підстави щодо ризику інфікування або поширення інфекційної хвороби [5]. На нашу думку вищепераховані обмеження прав та свобод людини буде процесуально правильно встановлювати саме законом, а не постановою Кабінету Міністрів України, в котрому буде прописано строки дії даних заходів, порядок їх впровадження, реалізації та продовження. Також рішення про запровадження обмеження такого серйозного рівня мусить прийматися виключно головою держави у відповідності до процедури, детально розписаної в законі. Такий новий юридичний інститут як «самоізоляція» потрібно вписати в даний закон і деталізувати, а саме вказати терміни, порядок контролю та перевірки осіб, що перебувають на самоізоляції, представників влади, котрі уповноважені на перевірку, встановити юридичну відповідальність в разі порушення, спів мірну даному виду порушення, згідно нашої точки зору, це мусить бути адміністративна відповідальність. В пункті 4 статті 19 Закону «Про систему громадського здоров'я» йдеться про те, що: «перелік посад медичних та інших працівників, які безпосередньо зайняті на роботах із шкідливими та особливо шкідливими умовами праці в осередках інфекційних хвороб, визначається Кабінетом Міністрів України. На таких працівників поширюються встановлені законодавством умови оплати праці, заходи соціального захисту, пільги та компенсації [5]. Вважаємо, що правильним було б визначити конкретний перелік професій, котрі підпадають під визнання такими, що здійснюють свою діяльність в шкідливих та особливо шкідливих умовах, а також розширити статтю вичерпним переліком та розміром заходів соціального захисту, пільг та компенсацій, котрі мусять бути виплачені за роботу в шкідливих умовах. Окремої уваги заслуговує стаття 20 даного закону, а саме «Епідеміологічне розслідування» [5]. Пунктом «4 статті 20 Закону

Україні «Про систему громадського здоров'я» [5] надається право Кабінету Міністрів України встановлювати порядок проведення епідеміологічного розслідування епідемій, спалахів інфекційних та масових неінфекційних хвороб, приймати методичку розрахунку витрат та право приймати порядок визначення розміру збитків [5].

На нашу думку, порядок проведення такого розслідування, підстави відкриття і закриття проваджень, здійснення будь-яких процесуальних дій посадовими особами в рамках такого розслідування мусять детально бути прописані до найменших деталей в законі, задля дотримання правильності процесуальної процедури та впорядкованості нормативно правових актів, а також з метою запобігання можливого зловживання з боку посадових осіб. Велику увагу приділено також пункту 3 статті 20 даного закону, так як ним запроваджується матеріальна відповідальність «за порушення вимог санітарного законодавства, що призвело до поширення інфекційної або масової неінфекційної хвороби» [5], і з особи, котра за результатами епідеміологічного розслідування визнана винною у спалаху хвороби «стягуються в добровільному або судовому порядку витрати, пов'язані з проведенням епідеміологічного розслідування, включаючи вартість лабораторних досліджень, обстежень, випробувань, токсикологічних, епідеміологічних, гігієнічних та інших видів оцінок, а також витрати, пов'язані з ліквідацією наслідків такої хвороби, включаючи здійснення медико-санітарних заходів, дезактивації, дезінфекції, дезінсекції, дератизації, обстеження осіб, які перебувають у контакті з інфекційними хворими, профілактичних щеплень, інших робіт і витрат, а також збитки, завдані внаслідок заподіяної шкоди життю, здоров'ю або майну потерпілих юридичних чи фізичних осіб» [5], що є досить серйозним заходом впливу, котрий ще раз підкреслює необхідність деталізації процедури проведення епідеміологічних розслідувань саме в законі, задля забезпечення можливості встановлення об'єктивної істини по кожному окремому провадженню. Статтею 21 Закону України «Про систему громадського здоров'я» [5], Кабінету Міністрів України надається право встановлення, продовження та скасування карантину. Ми вважаємо, що задля збереження процесуальної відповідності процедури, правильно було б встановлювати обмеження такого рівня саме законом. Тобто як приклад, карантин доцільно було вводити, активуючи конкретну норму закону, і у процесуальному порядку відповідному до закону, а не робити це постановою Кабінету Міністрів України. В пункті 8 даного закону йдеться про те, що «обов'язковій госпіталізації підлягають хворі на особливо небезпечні та небезпечні інфекційні хвороби, а також особи з симптомами таких хвороб у випадках, визначених рішенням про встановлення карантину» [5]. Важливо розширити дану статтю процесуальним порядком здійснення такої обов'язкової госпіталізації, переліку осіб уповноважених на це, задля недопущення порушення прав та свобод людини і впорядкування процедури реалізації даного необхідного заходу. В пункті 5 статті 24 даного закону йдеться про те, що «у разі запровадження правового режиму надзвичайної ситуації, режиму надзвичайного стану або інших режимів, встановлених законодавством,

на відповідних територіях для регулювання діяльності органів державної влади, суб'єктів господарювання та громадян тимчасово, на строк дії відповідного правового режиму, у разі неможливості забезпечення дотримання державних медико-санітарних нормативів та здійснення евакуації людей замість державних медико-санітарних нормативів та правил можуть застосовуватися допустимі параметри впливу на організм людини фізичних, хімічних та біологічних факторів у надзвичайних ситуаціях» [5]. Наша точка зору є такою, згідно якої задля попередження не правильного тлумачення даної норми та можливого порушення прав людини в зв'язку з цим, доцільно було б надати визначення поняття «допустимі параметри впливу» [5], прописати в даній статті їх критерії, а також розширити її вичерпним переліком фізичних, хімічних та біологічних факторів, котрі можуть бути застосовані відносно людей «у разі запровадження правового режиму надзвичайної ситуації, режиму надзвичайного стану або інших режимів, встановлених законодавством» [5].

Висновки. Механізми можливого реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я мають знаходитись у межах вимог Конституції України, Конвенції про права людини та біомедицину, які конкретизуються спеціальними законами України. Це безсумнівно є логічною стратегією і повністю виправдовує свою доцільність в світлі подій, що мали місце під час пандемії корона вірусу. Але, не дивлячись на суттєві кроки, яких вжито керівництвом країни в даному напрямку, адміністративно правові засади запровадження обмежувальних проти-епідеміологічних заходів з метою реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я, на нашу думку потребують певних видозмін і доопрацювань, а саме доцільно б виділили наступне: 1) підстави, процедура та порядок їх впровадження, а також продовження та скасування карантину мусять бути прописані в законі, і вводитися в дію шляхом активації норм відповідної статті закону, а не постановою Кабінету Міністрів України; 2) серйозні обмеження прав та свобод людини та громадянина мусять бути введені в дію виключно законом, де також детально мусить бути прописаний алгоритм здійснення даних обмежень, уповноважені на їх здійснення посадові особи, строки, підстави продовження та скасування тощо; 3) Закону України «Про систему громадського здоров'я» необхідно доповнити категоріями працівників, котрі займають посади, пов'язані з шкідливими умовами, видами та розміром належних їм надбавок з прив'язкою до прожиткового мінімуму; 4) визначити в законі окремою статтею порядок проведення епідеміологічного розслідування, ввести вичерпний перелік можливих процесуальних дій, котрі можуть бути вжиті посадовими особами для встановлення істини по кожній окремій ситуації в рамках такого розслідування; 5) доповнити Закон України «Про систему громадського здоров'я» [5], вичерпним переліком фізичних, хімічних та біологічних факторів, котрі можуть бути застосовані відносно людей «у разі запровадження правового режиму надзвичайної ситуації, режиму надзвичайного стану або інших режимів, встановлених законодавством» та дефініцією поняття «допустимі параметри впливу».

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 № 211. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/211-2020-%D0%BF>.
2. Єльнікова М.М. Права людини та їх обмеження під час пандемії covid-19: діалектичність проблеми. *Регіональні студії*. 2021. № 27. С. 19-26 URL : <http://regionalstudies.uzhnu.uz.ua/archive/27/3.pdf>.
3. Анталовці О.В. Обмеження прав людини в період пандемії COVID-19. URL : <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/news/obmezheniya-prav-lyudini-v-perlod-pandemii-JiCOVID-19.htm>.
4. Мишанич А.В., Мелаш А.С., Нежиборець А.О., Обмеження прав людини під час пандемії covid-19: аналіз практики європейського суду з прав людини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 364–368 URL : http://lsei.org.ua/3_2021/94.pdf.
5. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 № 2573-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/2573-20>.
6. Конвенція про захист прав і гідності людини щодо застосування біології та медицини: Конвенція про права людини та біомедицину : Міжнародний документ від 04.04.1997. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/994_334.