

Адміністративна процедура в царині громадського здоров'я

Олександр Тарасович Зима*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна

*e-mail: o.t.zyma@nlu.edu.ua

Анотація

Актуальність пропонованого дослідження зумовлено паралельним істотним оновленням медичного законодавства та набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру». Метою пропонованої наукової розвідки є оцінка якості правового регулювання окремих адміністративних проваджень у царині громадського здоров'я, яке зазнало істотних змін в останні місяці 2023 року. Результати дослідження, з одного боку, допоможуть виявити недоліки та правові колізії, які сформувались, а з іншого – розробити та запропонувати способи подолання частини з них. Методологію дослідження становлять такі методи наукового пізнання: діалектичний, теоретико-прогностичний, порівняльно-правовий, системно-структурний, формально-логічний, аналізу, правового моделювання та інші. Підкреслено важливість належного правового регулювання та ефективного публічного адміністрування у сфері громадського здоров'я. Встановлено місце адміністративних органів у системі суб'єктів відносин у сфері громадського здоров'я. Запропоновано класифікацію заходів, які використовуються спеціалізованими адміністративними органами у своїй діяльності. Розкрито значення адміністративних проваджень та адміністративних актів, що застосовуються у процесі публічного адміністрування громадського здоров'я і виокремлено найбільш значущі серед них: контрольно-наглядове, щодо застосування заходів припинення, реєстраційне. Досліджено сутність кожного з цих проваджень та встановлено недоліки їх регламентації, що зумовлені неузгодженістю норм законів України «Про систему громадського здоров'я» та «Про адміністративну процедуру». Відзначено істотні хиби у правовому регулюванні адміністративного провадження із застосування тимчасових заходів щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства та вказано на можливі проблеми в його застосуванні. Також загострено увагу на недоліках термінології, яку вжито в Законі «Про систему громадського здоров'я». Результати проведеного дослідження можуть сприяти поліпшенню законодавства у царині системи громадського здоров'я, а також підвищенню якості формування правозастосовної практики адміністративних органів, які є суб'єктами системи громадського здоров'я.

Ключові слова: адміністративне провадження; адміністративний акт; система громадського здоров'я.

Administrative Procedure in the Field of Public Health

Oleksandr T. Zyma*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: o.t.zyma@nlu.edu.ua

Abstract

The relevance of the proposed study is due to the parallel significant update of medical legislation and the entry into force of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". The purpose of the proposed research is to assess the quality of legal regulation of certain administrative proceedings in the field of public health, which has undergone significant changes in the last months of 2023. The results of the study, on the one hand, will help to identify shortcomings and legal conflicts that have formed, and on the other hand, to develop and suggest ways to overcome some of them. The research methodology consists of the following methods of scientific cognition: dialectical, theoretical-prognostic, comparative-legal, system-structural, formal-logical, analysis, legal modeling, and others. In the course of the work, the importance of proper legal regulation and effective public administration in the field of public health is emphasized. The place of administrative bodies in the system has been established subjects of relations in the field of public health. A classification of measures used by specialized administrative bodies in their activities has been proposed. The significance of administrative proceedings and administrative acts used in the process of public administration of public health is disclosed and the most significant among them are highlighted: control and supervision, on the application of termination measures, registration. The essence of each of these proceedings has been investigated and the shortcomings of their regulation have been identified, due to the inconsistency of the norms of the Laws of Ukraine "On the Public Health System" and "On Administrative Procedure". Significant shortcomings in the legal regulation of administrative proceedings on the application of temporary measures to stop violations of the requirements of sanitary legislation are noted and possible problems in its application are indicated. Attention is also focused on the shortcomings of the terminology used in the Law "On the Public Health System". The results of the study can contribute to the improvement of legislation in the field of public health, as well as to improve the quality of formation law enforcement practice of administrative bodies that are subjects of the public health system.

Keywords: administrative proceedings; administrative act; public health system.

Вступ

Один із напрямів інтеграції ЄС та України, згідно з укладеною між ними Угодою про асоціацію, пов'язаний із забезпеченням громадського здоров'я (див. гл. 22 Угоди) [1]. На виконання умов Угоди у 2022 р. прийнято Закон

України «Про систему громадського здоров'я» [2]. Він містить низку прогресивних новацій, які раніше не були відомі вітчизняному медичному праву. Однак медичний простір України становить одне ціле і реформування на одному з напрямів неможливе без трансформації інших. Можна стверджувати, що останніми роками медичне законодавство України зазнало істотних змін. Були оновлені Основи законодавства України про охорону здоров'я, 11 лютого 2024 р. має набути чинності Закон України «Про подолання туберкульозу в Україні», а Закон України «Про лікарські засоби» – через 30 місяців після закінчення дії воєнного стану. Що цікаво, збройна агресія російської федерації не зупинила, а радше інтенсифікувала реформування медичного законодавства. Так, крім іншого, створено передумови для розроблення вітчизняних військово-медичних стандартів з урахуванням та інтегруванням до їх змісту положень стандартів медичного забезпечення збройних сил країн НАТО [3, с. 83]. І хоча медичне право ЄС почало формуватися як самостійна галузь права не так давно (наприкінці 80-х років ХХ ст.) [4, с. 11], однак, ним напрацьовано багато прогресивних підходів, які можуть покращити медичне право України і широко використовуються під час розробки нових нормативних актів.

Як неможливий розвиток одного із сегментів єдиного медичного простору у відриві від інших, так неможливий і розвиток медичного права, особливо на етапі його виникнення та формування, у відриві від інших галузей права. Важливе значення має зв'язок медичного та адміністративного права. І. Бойко зазначає: «Ефективне публічне адміністрування сприятиме оптимізації процесу розбудови єдиного медичного простору, результатом чого буде стан якнайліпшого забезпечення права людини на отримання медичної допомоги» [5, с. 56]. З огляду на це функціонування системи охорони здоров'я має забезпечуватись якісним публічним адмініструванням, а медичне право має спиратись і послуговуватись інструментами права адміністративного. Питання правового регулювання публічного адміністрування у царині охорони здоров'я досліджувалось багатьма вченими, зокрема Н. Колісніченко [6], А. Неугодніковим [7], В. Захарчук [8] та іншими. Остання у своєму дисертаційному дослідженні доходить висновку, що механізм публічного адміністрування у сфері медичного обслуговування – це система структурних елементів, за допомогою яких публічна адміністрація забезпечує медичне обслуговування, яке має задовільнити публічний інтерес [8, с. 196].

У своїй статті ми зорієнтувались на дослідженні лише однієї складової механізму публічного адміністрування – адміністративних актах та адміністративних провадженнях, що застосовуються у царині громадського здоров'я. Цей інтерес викликаний тим, що Закон України «Про систему громадського

здоров'я» (далі – Профільний закон) [2] та Закон України «Про адміністративну процедуру» є «ровесником» [9]. Перший набув чинності 01.10.2022 р. і вступив у дію 01.10.2023 р., а другий набув чинності 16.06.2022 р. і вступить у дію 15.12.2023 р. Причому Профільний закон прийшов на зміну Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [10], що містив багато процедурних норм і закладав підґрунтя для низки підзаконних актів, які регламентували галузеві адміністративні провадження. Нині підходи до правового регулювання адміністративних проваджень принципово змінились. Це зумовлено запровадженням єдиної адміністративної процедури. Відповідно, ефективність публічного адміністрування у царині громадського здоров'я напряду залежить від гармонійного поєднання правозастосовними органами норм Закону України «Про адміністративну процедуру» та Профільного закону під час вирішення конкретних питань у межах адміністративних проваджень. Питання колізій між приписами цих актів не досліджувалось, оскільки вони тільки вступили в дію. Однак і багато інших проблем використання адміністративних проваджень у сфері охорони здоров'я також мало досліджені. Автор цієї статті є одним із небагатьох науковців, у яких вони викликали інтерес [11–12].

Виходячи з наведеного, ми маємо на меті оцінити якість правового регулювання окремих адміністративних проваджень у царині громадського здоров'я, розв'язавши такі завдання: а) як змінилося публічне адміністрування у царині громадського здоров'я після вступу в дію Профільного закону; б) наскільки широко застосовуються адміністративні провадження у процесі адміністрування громадського здоров'я; в) чи врегульовані вони приписами Профільного закону; в) чи заходять процедурні норми Профільного закону в суперечність із нормами Закону «Про адміністративну процедуру», а якщо так, то яким чином слід розв'язувати такі колізії.

Матеріали та методи

Для досягнення поставленої мети та вирішення завдань дослідження ми використали широкий комплекс методів наукового пізнання. До таких належать: діалектичний, формально-логічний, порівняльно-правовий, системно-структурний, теоретико-прогностичний, а також методи аналізу, синтезу, правового моделювання та інші, що дають змогу належним чином організувати та здійснити науковий пошук. Ключову роль відіграли три з них: системно-структурний метод, порівняльно-правовий метод та метод правового моделювання. Перший з них використаний нами для визначення будови окремих адміністративних проваджень, виокремлення структурних складових та стійких зав'язків між ними. Також він застосовувався при

аналізі будови адміністративного акта як центрального документа адміністративного провадження. Порівняльно-правовий метод був використаний дещо незвичним чином. Ми порівнювали не законодавство та правозастосовну практику різних держав, а ідеальну будову адміністративного провадження, встановлену Законом України «Про адміністративну процедуру», та будову конкретних адміністративних проваджень, які врегульовані як приписами Закону України «Про адміністративну процедуру», так і приписами Профільного закону. Саме цей метод дав змогу виявити ті приписи двох нормативних актів, між якими може виникнути пряма або опосередкована суперечність. Метод правового моделювання дозволив намітити шляхи вирішення суперечностей між приписами законів як шляхом формування стабільної адміністративної практики, так і внесенням змін та доповнень до нормативних актів. У кількох випадках ми так і не спромогли розробити ефективний механізм вирішення проблеми і обмежились тим, що локалізували та описали її.

У ході дослідження використовувались позиції не лише вчених, а й практичних працівників, залучених до приведення законодавства України у відповідність з нормами Закону України «Про адміністративну процедуру», результати обговорень проблем застосування цього Закону, які проводилися на базі проекту EU4PAR 2. Також були враховані емпіричні дані, отримані під час проведення тренінгів для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування з метою підготовки їх до застосування Закону «Про адміністративну процедуру».

Результати та обговорення

Почнемо з того, що Профільний закон прийшов на зміну Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», який регулював правовідносини, пов'язані з: а) здійсненням епідемічного нагляду та санітарного контролю; б) застосуванням адміністративного примусу, зокрема притягненням до адміністративної відповідальності юридичних осіб; в) реєстраційно-дозвільною діяльністю; г) боротьбою з епідеміями; д) акредитацією санітарних лабораторій; е) обмеженням впливу шкідливих факторів на життя людини; є) тощо.

Сфера правового регулювання Профільного закону дещо зросла, а способи та методи впливу стали більш м'якими. Так, зокрема, зменшилася кількість контрольних повноважень та заходів адміністративного примусу. Норми, які встановлювали адміністративну відповідальність, взагалі зникли. Також Профільний закон запровадив низку нових для вітчизняного права термінів. Першим із них є «громадське здоров'я». Воно визначається як сфера знань

та організована діяльність суб'єктів системи громадського здоров'я щодо зміцнення здоров'я, запобігання хворобам, покращення якості та збільшення тривалості життя. Далі виникає певна плутанина. Річ у тім, що перелік суб'єктів системи громадського здоров'я у Профільному законі відсутній. Натомість є визначення самої системи громадського здоров'я (п. 17 ч. 1 ст. 1) та перелік суб'єктів відносин у сфері громадського здоров'я (ч. 1 ст. 6). Навіть побіжний аналіз дає змогу стверджувати, що категорії «суб'єкти системи громадського здоров'я» та «суб'єкти відносин у сфері громадського здоров'я» не є тотожними. Суб'єктів відносин у сфері громадського здоров'я можна умовно розділити на три групи: а) суб'єкти, що здійснюють публічне адміністрування у царині громадського здоров'я (Кабінет Міністрів України, МОЗ України, державні санітарні лікарі, тощо); б) суб'єкти, діяльність яких безпосередньо спрямована на охорону здоров'я населення (заклади охорони здоров'я, наукові установи тощо); в) особи, які є об'єктом захисту систем громадського здоров'я, а в окремих випадках сприяють її діяльності (фізичні особи, юридичні особи приватного права, діяльність яких не пов'язана з охороною здоров'я тощо).

Характерною рисою суб'єктів системи громадського здоров'я є те, що їх діяльність зорієнтована на покращення здоров'я населення України та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя в державі, за допомогою специфічних інструментів та заходів. Тобто вони мають формувати, забезпечувати певні позитивні наслідки для громадян України та інших осіб, які в ній проживають. Відповідно, фізичні особи, громадські організації, господарські товариства не можуть бути віднесені до числа суб'єктів системи громадського здоров'я, оскільки, з одного боку, у них відсутня кваліфікуюча ознака (здійснення специфічної діяльності), а з іншого – вони виступають об'єктом цієї системи, тими, на кого спрямована діяльність суб'єктів. Тому можна стверджувати, що всі суб'єкти системи громадського здоров'я є суб'єктами відносин у сфері громадського здоров'я, але не всі суб'єкти відносин у сфері громадського здоров'я є суб'єктами системи громадського здоров'я.

Щодо заходів, які використовують суб'єкти системи громадського здоров'я у своїй діяльності, то їх приблизний перелік закріплено у ч. 1 ст. 5 Профільного закону. Він не є вичерпним і деталізується в інших статтях Профільного закону та може бути доповнений іншими законами. За своєю природою ці заходи можна розділити на чотири групи. До першої ми відносимо заходи прикладного характеру, зокрема проведення наукових досліджень, профілактику інфекційних та неінфекційних захворювань, пропагування здорового способу життя, проведення щеплень, тощо. Ці заходи переважно

перебувають поза правовим полем і їх реалізація не тягне правових наслідків (спричиняє обмежені, опосередковані правові наслідки).

До другої групи ми віднесли інформаційні заходи, тобто заходи зі збирання, зберігання, поширення та використання інформації щодо громадського здоров'я. З одного боку, вони полягають у доведенні до широкої спільноти відомостей про санітарне законодавство, поширення захворювання, епідемічний стан в державі чи її частині, інші загрози здоров'ю, способи протидії їм тощо; з іншого – в обміні спеціалізованою інформацією між суб'єктами системи громадського здоров'я, який сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності.

Третя група охоплює заходи, пов'язані з нормотворчою діяльністю, зокрема затвердження комплексу державних медико-санітарних нормативів та державних медико-санітарних правил, встановлення низки методик та порядків діяльності, спрямованої на забезпечення громадського здоров'я, регламентація небезпечних факторів тощо. Зазначимо, що не всі нормативні акти, ухвалені суб'єктами системи громадського здоров'я, є правовими. Як і у царині охорони здоров'я загалом, значного поширення тут набувають нормативно-технічні або медико-технічні акти [13]. Важливо пам'ятати, що заходи, віднесені до третьої групи, можуть використовуватись обмеженим колом суб'єктів.

Щодо четвертої групи, то до неї ми відносимо заходи, що зорієнтовані на конкретних осіб і пов'язані з настанням для них чітко визначених правових наслідків. Це, зокрема, здійснення державного нагляду (контролю), санітарна охорона території України, ліцензування, реєстраційна діяльність, застосування різноманітних форм примусу, запровадження карантину тощо. У перспективі ці заходи можуть застосовуватись навіть для захисту населення України від позаземного проникнення [14, с. 77]. Ці заходи мають виражений владний характер і застосовувати їх можуть лише органи, що уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації.

Саме застосування заходів захисту громадського здоров'я та забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення, віднесених нами до четвертої групи, є точкою дотику Закону України «Про адміністративну процедуру» та Профільного закону, оскільки їх практичне використання можливе лише в межах адміністративних проваджень. Наше твердження зумовлено таким. По-перше, застосування таких заходів веде до виникнення відносин між суб'єктами публічної адміністрації (МОЗ України, Головним державним санітарним лікарем, державними санітарними лікарями, місцевими адміністраціями, органами місцевого самоврядування тощо), з одного боку, та приватними

особами (фізичними і юридичними) – з іншого, що згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» відносить їх до предмета регулювання цього Закону. По-друге, відносини щодо реалізації функцій публічної адміністрації у царині громадського здоров'я не внесені до переліку винятків, на які не поширюється дія Закону України «Про адміністративну процедуру». По-третє, суб'єктам системи громадського здоров'я, які застосовують спеціальні інструменти та заходи, притаманні риси адміністративного органу. По-четверте, застосування майже всіх заходів захисту здоров'я, віднесених нами до четвертої групи, завершується винесенням адміністративного акта (про застосування заходів примусу, про результати перевірки, про реєстрацію тощо). Певні сумніви викликає та обставина, що незважаючи на більш пізнє ухвалення Профільного закону, в ньому відсутнє жодне застереження про використання приписів Закону України «Про адміністративну процедуру» при вирішенні індивідуальних справ у царині громадського здоров'я. На наш погляд, це є одним із недоліків Профільного закону.

Отже, Закон «Про адміністративну процедуру» встановлює загальний порядок вирішення індивідуальних справ у царині громадського здоров'я, імплементуючи норми та стандарти ЄС у національне законодавство [15, с. 1972]. Однак різноманітність і несхожість між собою заходів, які застосовують суб'єкти системи громадського здоров'я, зумовлює необхідність застосування кількох окремих адміністративних проваджень, особливості яких мають бути відображені у Профільному законі. Розглянемо основні з них.

Контрольно-наглядове провадження займало центральне місце в діяльності санітарної служби, яка діяла відповідно до Закону України «Про санітарне та епідемічне благополуччя населення». Однак новий Закон істотно змінив підходи. Так, зокрема, нині чітко розмежовано епідеміологічний нагляд та санітарний контроль. Перший з них набув надзвичайно широкого обсягу. Нині епідеміологічному нагляду підлягають: а) інфекційні хвороби; б) антимікробна резистентність; в) травматизм та насильство; г) соціальне та психічне здоров'я тощо. Тому можна стверджувати, що назва цього заходу не відповідає його змісту. Його використання в більшості випадків не передбачає контактів між органом, уповноваженим здійснювати нагляд, та конкретними особами, на яких спрямований нагляд. Наглядова діяльність зводиться до збору та обробки різноманітної інформації. Епідеміологічний нагляд має більше ознак, притаманних науковому дослідженню, збору статистичних даних та оцінці визначених маркерів, ніж державному контролю. Відповідно, його здійснення не регламентується приписами Закону України «Про адміністративну процедуру» і не пов'язане з адміністративним провадженням та адміністративним актом.

Щодо санітарного контролю, то цей термін у Законі часто замінюється терміном «державний нагляд (контроль) за дотриманням санітарного законодавства у відповідній сфері». Його здійснення покладено не на санітарного лікаря, як це було раніше. Компетентними є різні органи виконавчої влади, в межах, «що належать до їх повноважень відповідно до закону» (п. 3 ч. 1 ст. 11 Профільного закону). Запроваджується два види контролю: плановий та позаплановий. Процедурних норм, які б регулювали адміністративне провадження щодо здійснення планового санітарного контролю, у Профільному законі обмаль. Можна виокремити лише уточнений перелік повноважень адміністративного органу в процесі здійснення такого контролю. Отже, здійснення цього провадження регулюється переважно Законом України «Про адміністративну процедуру», з урахуванням особливостей, установлених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [16].

Щодо позапланового контролю, то тут передбачений специфічний механізм ініціювання провадження. Згідно з п. 2 ч. 2 ст. 8 Профільного закону головний державний санітарний лікар надає центральним органам виконавчої влади доручення на проведення заходів позапланового санітарного контролю. Аналогічна ситуація і на місцевому рівні, щоправда, замість доручення обласний чи міський державний санітарний лікар у чітко визначених випадках подає компетентному адміністративному органу повідомлення (ч. 2 ст. 49 Профільного закону). Тож контрольне провадження ініціюється не самим адміністративним органом, який його здійснюватиме та ухвалюватиме адміністративний акт, а іншим суб'єктом публічного адміністрування. Причому його рішення є обов'язковим для виконання. Стороннім ініціатором зазвичай виступає приватна особа, що надає адміністративному органу інформацію, яка стає причиною для порушення провадження. Ситуація, коли таку інформацію надає орган публічного адміністрування, є нетиповою, але не суперечить принципам адміністративної процедури. За таких обставин без відповіді залишається питання, з якого моменту починається провадження – з дати оформлення доручення (повідомлення) санітарним лікарем, з дня його надходження до адміністративного органу, який здійснює провадження, чи з моменту прийняття ним рішення про проведення перевірки. Зазначимо, що Кабінет Міністрів України уповноважений розробити окремий порядок проведення позачергових заходів санітарного контролю у відповідній сфері органами виконавчої влади. Слід сподіватися, що в ньому будуть чіткіше ніж у законі відображені положення Закону України «Про адміністративну процедуру» і, крім іншого, визначено момент початку адміністративного провадження та, можливо, й граничний строк його здійснення.

У межах окремого адміністративного провадження приймається рішення про застосування тимчасових заходів щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства. Профільним законом пропонується модель, схожа до тієї, яка застосовується в діяльності органів пожежної охорони. У випадку виявлення порушень санітарного законодавства та з метою їх припинення контролюючий (адміністративний) орган має звернутися з позовом до адміністративного суду. Однак у випадку, коли продовження порушень санітарних норм становлять загрозу для здоров'я та(або) життя людини, адміністративний орган може самостійно прийняти рішення про тимчасове припинення виробництва та(або) обігу продукції, виконання робіт, надання послуг на строк не більше 10 календарних днів з обов'язковим поданням заяви до суду не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення. Регулюванню провадження з прийняття такого рішення у Профільному законі приділено більше уваги, ніж контрольному.

По-перше, контрольно-наглядове провадження може бути закінчене процедурним актом (коли порушень законодавства не встановлено) або актом адміністративним, який покладає обтяжливі наслідки на адресата у випадку виявлення порушень норм та стандартів. У нашому ж випадку ми стикаємось не просто з виявленням порушень санітарного законодавства, а з виявленням порушень, продовження яких створює загрозу життю та здоров'ю людини. Наявність такої загрози дозволяє адміністративному органу діяти відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 63 Закону України «Про адміністративну процедуру» і прийняти негативний адміністративний акт без заслуховування адресата. Відмова від заслуховування не є обов'язковою ознакою цього провадження. Воно може бути застосоване у випадку, коли це не потребує додаткового часу та не завадить вирішити справу невідкладно. У разі ж розгляду справи без заслуховування в адміністративному акті потрібно зазначити причини та юридичну підставу обмеження відповідного права адресата.

По-друге, адміністративний акт у такій адміністративній справі завжди буде негативним. Відповідно, він повинен містити мотивувальну частину. Але сам його сенс полягає в необхідності максимально швидкого винесення та оформлення. Постає питання: чи можна спростити його будову, опираючись на припис ч. 2 ст. 73 Закону України «Про адміністративну процедуру»? У вказаній нормі зазначається: «Адміністративний акт може не містити посилання на фактичні обставини справи і результати дослідження доказів та інших матеріалів справи, якщо такий акт прийнято на підставі акта чи іншого документа, складеного за результатами проведення інспекційних (контрольних, наглядових) заходів, якщо цей документ вже містить відповідне мотивування (обґрунтування) та доведений до особи належним

чином». На перший погляд є очевидним, що у випадку прийняття рішення про тимчасове припинення порушень санітарного законодавства мотивувальну частину адміністративного акта можна замінити посиланням на акт перевірки (акт застосування заходів державного контролю за дотриманням санітарного законодавства). Однак так можна вчинити лише за умови, що останній доведено до адресата належним чином. Щоб уникнути проблем при оформленні адміністративного акта про тимчасове припинення порушень санітарного законодавства, при скороченні мотивувальної частини пропонуємо вказувати в ній не лише реквізити акта перевірки, на якому базується рішення, а й інформацію про час та спосіб доведення акта перевірки до адресата. У випадку коли факт доведення акта перевірки не встановлений, адміністративний орган не зможе застосувати ч. 2 ст. 73 Закону України «Про адміністративну процедуру» і буде змушений викласти мотивувальну частину адміністративного акта у розгорнутій формі.

По-третє, виникла колізія щодо набрання чинності адміністративним актом. За своєю природою тимчасове припинення порушень санітарного законодавства є екстремним заходом, який має сенс лише тоді, коли застосовується невідкладно. Оптимальною є ситуація, коли рішення про запровадження такого заходу набирає чинності з моменту його ухвалення. Однак, згідно зі ст. 74 Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт набирає чинності з дня доведення до адресата, якщо інше не передбачено законом або самим адміністративним актом. Найшвидший спосіб доведення до адресата – усне повідомлення, але воно застосовується лише у прямо передбачених законом випадках. У Профільному законі така можливість не передбачена. Інші способи доведення адміністративного акта до відома адресата в нашому провадженні є малоприйнятними. Так, при застосуванні телекомунікаційного чи поштового зв'язку акт вважається доведеним до відома: а) з моменту фіксації отримання адресатом; б) за відсутності фіксації – на п'ятий календарний день з моменту надіслання адміністративного акта. Нагадаємо, що граничний термін тимчасового припинення порушень санітарного законодавства становить десять днів і не може бути продовжений. Тобто при мінімальній протидії (звичайна пасивна поведінка, що полягає в ухиленні від засвідчення факту отримання документа) з боку адресата адміністративний акт набуде чинності на шостий день з моменту бажаного початку застосування заходу адміністративного примусу. У Профільному законі жодні особливості набрання чинності адміністративним актом про тимчасове припинення порушення санітарного законодавства не передбачені, тобто послуговуватись слід нормами Закону України «Про адміністративну процедуру». Усе це наближає ефективність останнього заходу примусу до

нуля, а адміністративний акт втрачає свою актуальність. Щоправда, Закон України «Про адміністративну процедуру» передбачає можливість встановлення строку набрання чинності самим адміністративним актом. Однак, на наш погляд, це можливо лише в тому випадку коли: а) закон надає адміністративному органу такі повноваження; б) встановлений у адміністративному акті строк не погіршує правове становище адресата. Інакше дії адміністративного органу можна розцінити як такі, що порушують один із принципів адміністративної процедури – презумпцію правомірності дій та вимог особи, що неприпустимо з огляду на значення принципів адміністративної процедури в процесі реалізації адміністративних проваджень [17, с. 153–154]. Вважаємо, що для ефективного застосування тимчасового припинення порушення санітарного законодавства необхідно ч. 2 ст. 53 Профільного закону доповнити такими реченнями: «Рішення про застосування тимчасового припинення порушень вимог санітарного законодавства набуває чинності з моменту прийняття адміністративного акта. Посадова особа державного нагляду (контролю), яка ухвалила адміністративний акт, зобов'язана довести його до адресата у найкоротший строк». Це дасть змогу розв'язати не лише згадану проблему, а й ряд інших, пов'язаних із нею, які залишилися поза увагою через обмежений обсяг статті.

По-четверте, за своєю природою адміністративний акт про тимчасове припинення порушень вимог санітарного законодавства є строковим, причому з коротким терміном дії (десять календарних днів без можливості продовження). Це істотно ускладнює реалізацію принципу гарантування ефективних засобів правового захисту. За загальним правилом строк перегляду справи за скаргою становить тридцять днів. Тобто він утричі більший ніж строк чинності адміністративного акта, який оскаржується, не враховуючи тієї обставини, що перебіг строку перегляду розпочнеться тільки після реєстрації скарги. Тож можна припустити, що у переважній більшості випадків, на момент розгляду скарги адміністративний акт, який оскаржується, вже втратить чинність і, відповідно, не може бути скасованим. Крім того, у досліджуваному адміністративному провадженні може бути обмеженим право адресата бути заслуханим. Тому адресат майже повністю позбавлений засобів захисту власних прав та законних інтересів. Це заходить у пряму суперечність зі ст. 18 Закону «Про адміністративну процедуру». Недолік можна усунути, запровадивши скорочений строк розгляду скарги на адміністративний акт, поданої в адміністративному порядку. Виправданим видається строк упродовж 24 годин з моменту надходження (реєстрації) скарги.

Профільним законом передбачено такі заходи адміністрування, як реєстрація дезінфекційних засобів, реєстрація хімічних та біологічних небезпечних

факторів, реєстрація інфекційних хвороб. Спочатку слід їх розмежувати. Реєстрація інфекційних хвороб співвідноситься з двома іншими видами реєстрації так само, як епідеміологічний нагляд з державним контролем за дотриманням норм санітарного законодавства. Вона також не породжує юридичних наслідків, а має радше статистичний характер. Відповідно, реєстрація інфекційних хвороб не входить до предмета регулювання Закону «Про адміністративну процедуру». Щодо проваджень з реєстрації дезінфекційних засобів та реєстрації хімічних та біологічних небезпечних факторів (їх, по суті, два), то Профільний закон містить досить багато процедурних норм, які не узгоджені з положеннями Закону «Про адміністративну процедуру». Недоліки Закону є типовими. По-перше, це можливість відмови в реєстрації з такої причини, як порушення вимог до оформлення і змісту документів та/або подання їх у неповному обсязі. Нині така вада має бути подолана завдяки застосуванню механізму залишення заяви без руху. По-друге, вживання терміна «анулювання» адміністративного акта, який не застосовується Законом України «Про адміністративну процедуру». Тут же в ньому зміщуються ознаки відкликання та скасування адміністративного акта. По-третє, наявність низки норм, які обмежують можливість участі адресата в адміністративному провадженні, і, відповідно, порушують такий принцип адміністративної процедури, як відкритість. Так, наприклад, адресат повідомляється про надходження його заяви до адміністративного органу впродовж 15 днів, що значно перевищує необхідний для цього строк. Ці недоліки не є настільки значними як у провадженні про застосування тимчасових заходів щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства. Вони можуть бути досить легко подолані завдяки використанню механізму домінування принципів, що зумовлено визначальною роллю принципів адміністративної процедури для публічного адміністрування загалом [18, с. 85]. Однак для цього потрібне чітке розуміння адміністративними органами способів його застосування. У подальшому ж до положень Профільного закону потрібно буде внести зміни, які б дозволили виключити колізії між нормами.

На завершення підкреслимо, що удосконалення адміністративних проваджень у секторі громадського здоров'я сприятимуть підвищенню ефективності охорони здоров'я, оскільки медичні реформи перебувають у нерозривному зв'язку з удосконаленням механізмів публічного адміністрування [19, с. 683]. Однак, з іншого боку, досить прикрою є та обставина, що між нормами двох нових законів, одразу ж після їх вступу в дію, виникла ціла низка колізій, які можна виправити тільки шляхом внесення змін та доповнень до цих нормативних актів.

Висновки

Публічне адміністрування у царині громадського здоров'я передбачає використання значної кількості адміністративних проваджень, зокрема контроль-наглядового, реєстраційного, пов'язаного із застосуванням заходів адміністративного припинення, акредитаційного тощо. При розробленні Закону України «Про систему громадського здоров'я» не були враховані положення Закону України «Про адміністративну процедуру», що призвело до суперечностей між окремими приписами цих законів. Частину колізій можна розв'язати, сформувавши в діяльності адміністративних органів належну адміністративну практику, яка буде спиратися на правило п. 3 Прикінцевих положень Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з яким до приведення спеціальних законів у відповідність із цим Законом вони застосовуються лише у частині, що не суперечить принципам цього Закону.

Недоліки правового регулювання адміністративного провадження про застосування тимчасових заходів щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства потребують обов'язкового внесення змін та доповнень до Профільного закону, інакше їх застосування стане малоєфективним та спричинить низку судових спорів. Також слід зважати, що частина термінів у Профільному законі вживаються некоректно, і приписи, в яких вони містяться, заходять у суперечність із принципом правової визначеності. Так, термін «нагляд (контроль)», «реєстрація» одночасно використовуються як для позначення методів публічного адміністрування, так і категорій зовсім іншого типу.

Список використаних джерел

- [1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони ратифікована Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 30.11.2023).
- [2] Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#n406> (дата звернення: 30.11.2023).
- [3] Гуменюк К. В. Єдиний медичний простір: погляд на взаємодію в умовах бойових дій та інтеграції в НАТО. *Єдиний медичний простір України: правовий вимір* : монографія / за заг. ред. С. Г. Стеценка. Харків : Право, 2022. С. 81–84.
- [4] De Ruijter A. EU Helt Law end Policy : The Expansion of EU Power in Public Helt and Helt Care. Oxford University Press, 2019. <https://doi.org/10.193/oso/9780198788096/001.0001>.
- [5] Бойко І. В. Єдиний медичний простір в Україні: питання публічного адміністрування. *Єдиний медичний простір України: правовий вимір* : монографія / за заг. ред. С. Г. Стеценка. Харків : Право, 2022. С. 54–62.

- [6] Колісниченко Н. Тенденції розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я : глобальний контекст. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 2(12). С. 38–52. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-38-52](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-38-52).
- [7] Неугодніков А. О. Публічне адміністрування в сфері охорони здоров'я. *Юридичний вісник*. 2019. № 3. С. 63–69. URL: <https://hdl.handle.net/11300/15775> (дата звернення: 30.11.2023).
- [8] Захарчук В. В. Публічне адміністрування у сфері медичного обслуговування населення України : дис. ... д-ра філософії : 081 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 244 с.
- [9] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-XI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n104> (дата звернення: 30.11.2023).
- [10] Про забезпечення санітарно та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
- [11] Зима О. Т. Адміністративна процедура в царині донорства крові та її компонентів. *Медицине право*. 2019. № 1 (23). С. 34–45. <https://doi.org/10.25040/medicallaw2019.01.034>.
- [12] Зима О. Т. Адміністративні процедури у сфері обігу лікарських засобів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2017. № 4. Т. 1. С. 140–144.
- [13] Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#n18> (дата звернення: 30.11.2023).
- [14] Soloviiova O., Zyma O. Sanitary Protection and Space Activities. *Advanced Space Law*. 2020. No. 6. P. 72–79. <https://doi.org/10.29202/asl/6/8>.
- [15] Soloviiova O. M., Boiko I. V., Zyma O. T., Mekh Yu. V., Somina V. A. Administrative Procedure: European Standards and Conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. Winter 2019. Vol. X, issue 7(45). P. 1968–1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).
- [16] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 30.11.2023).
- [17] Борякіна В. В. Принципи адміністративної процедури. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: Право. 2011. № 988. Вип. 10. С. 149–155.
- [18] Soloviiova O. M., Boiko I. V. Principles of administrative procedure as markers of its content. *The latest development of the modern legal sciences and education in Ukraine and EU countries: an experience, challenges, expectation* : collective monograph. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2021. P. 71–92.
- [19] Buletsa S., Deshko L. Comprehensive Reforms of the Health Care System in Different Regions of the World. *Medicine and Law*. 2018. Vol. 37, issue 4. P. 683–700.

References

- [1] The Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, was ratified by the Law of Ukraine No. 1678-VII. (September 16, 2014). Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

- [2] Law of Ukraine No. 2573-XI "On the public health system". (September 16, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#n406>.
- [3] Humeniuk, K.V. (2022). *United Medical Space: A Look at Interaction in the Conditions of Hostilities and Integration into NATO. The Unified Medical Space of Ukraine: Legal Dimension*. S.G. Stetsenko. (Ed.) (pp. 81-84). Kharkiv: Pravo.
- [4] De Ruijter A. EU Helt Law end Policy: The Expansion of EU Power in Public Helt and Helt Care. Oxford University Press. (2019). <https://doi.org/10.193/oso/9780198788096/001.0001>.
- [5] Boyko, I.V. (2022). *United Medical Space in Ukraine: Issues of Public Administration. The Unified Medical Space of Ukraine: Legal Dimension*. S.G. Stetsenko. (Ed.) (pp. 54-62). Kharkiv: Pravo.
- [6] Kolisnichenko, N. (2022). Trends in the development of public administration in the field of health care: global context. *Scientific Bulletin: Public Administration*, 2(12), 38-52. [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-38-52](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-38-52).
- [7] Negodnikov, A.O. (2019). Public administration in the field of health care. *Legal Bulletin*, 3, 63-69. Retrieved from <https://hdl.handle.net/11300/15775>.
- [8] Zakharchuk, V.V. (2021). *Public administration in the sphere of medical service of the population of Ukraine*. Ph.D. Thesis. Kyiv: National Academy of Internal Affairs.
- [9] Law of Ukraine No. 2073-XI "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n104>.
- [10] Law of Ukraine No. 4004-XII "On Ensuring Sanitary and Epidemiological Well-Being of the Population". (February 24, 1994). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>.
- [11] Zyma, O.T. (2019). Administrative procedure in the field of blood donation and its components. *Medical Law*, 1(23), 34-45. <https://doi.org/10.25040/medicallaw2019.01.034>.
- [12] Zyma, O.T. (2017). Administrative Procedures in the Sphere of Circulation of Medicines. *Scientific Bulletin of Kherson State University. Series: Jurisprudence*, 4(1), 140-144.
- [13] Law of Ukraine No. 2801-XII "Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care". (November 19, 1992). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#n18>.
- [14] Soloviova, O., & Zyma, O. (2020). Sanitary Protection and Space Activities. *Advanced Space Law*, 6, 72-79. <https://doi.org/10.29202/asl/6/8>.
- [15] Soloviova, O.M., Boiko, I.V., Zyma, O.T., Mekh, Yu.V., & Somina, V.A. (2019). Administrative Procedure: European Standards and Conclusions for Ukraine. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, X, 7(45), 1968-1975. [https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7\(45\).03](https://doi.org/10.14505/jarle.v10.7(45).03).
- [16] Law of Ukraine No. 877-V "On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Sphere of Economic Activity". (April 5, 2007). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.
- [17] Boriakina, V.V. (2011). Principles of Administrative Procedure. *Bulletin of V.N. Karazin Kharkiv National University. Series: Law*, 988(10), 149-155.
- [18] Soloviova, O.M., & Boiko, I.V. (2021). Principles of administrative procedure as markers of its content. In *The latest development of the modern legal sciences and education in Ukraine and EU countries: an experience, challenges, expectation* (pp. 71-92). Riga, Latvia: Baltija Publishing.

[19] Buletsa, S., & Deshko, L. (2018). Comprehensive Reforms of the Health Care System in Different Regions of the World. *Medicine and Law*, 37(4), 683-700.

Олександр Тарасович Зима

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна
e-mail: o.t.zyma@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-4937-871X

Oleksandr T. Zyma

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of Administrative Law Department
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: o.t.zyma@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-4937-871X

Рекомендоване цитування: Зима О. Т. Адміністративна процедура в царині громадського здоров'я. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 196-212. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292605>.

Suggested Citation: Zyma, O.T. (2023). Administrative Procedure in the Field of Public Health. *Problems of Legality*, 163, 196-212. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292605>.

Статтю подано / Submitted: 16.11.2023
Доопрацьовано / Revised: 04.12.2023
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023
Опубліковано / Published: 28.12.2023