

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.11>

Ю. В. Бурченко

аспірантка кафедри конституційного права та галузевих дисциплін
Навчально-наукового інституту права
Національного університету водного господарства та природокористування

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ, ЯКІ НАДІЛЕНІ ПОВНОВАЖЕННЯМИ ПРИТЯГУВАТИ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗА ПОРУШЕННЯ СТ. 44-3 КУПАП

Дослідження присвячене питанню загальної характеристики органів державної санітарно-епідеміологічної служби, які мають повноваження притягати до адміністративної відповідальності суб'єктів за порушення ст. 44-3 КУПАП. У статті наводяться думки щодо відновлення чи ліквідації Державної санітарно-епідеміологічної служби. Наведені спроби політичних сил на відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби. З'ясовано, що у Міністерстві охорони здоров'я не мають наміру відновлювати СЕС, але створять систему готовності до реагування, в тому числі на епідеміологічні небезпеки, радіологічні небезпеки, небезпеки, пов'язані з токсикологічним характером. У статті зазначено, що повноваження Державної санітарно-епідеміологічної служби були розділені між Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та Центром громадського здоров'я. Висвітлено основні функції головного державного санітарного лікаря України. Відмічено, що сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, в якому було б закріплено повноваження та до якого органу влади відносяться головний державний санітарний лікар України та санітарні лікарі областей. Зазначено, що головний державний санітарний лікар знаходиться у відомстві Державної санітарно-епідеміологічної служби, яка ліквідована. Окрему увагу приділено Центру громадського здоров'я. Наголошено на тому, що Міністерство охорони здоров'я, враховуючи міжнародний досвід, намагалося за аналогом Європейського центру з профілактики та контролю захворювань (ECDC) створити Центр громадського здоров'я, який має такі ж завдання. Відмічено, що на сьогодні деякі повноваження, які виконувала Державна санітарно-епідеміологічна служба, не передані ніякому органу, а ті, які передані, не врегульовані через законодавчі прогалини та провальні реформи. Зроблено висновок, що законодавець повинен внести зміни до нормативно-правових актів щодо переліку суб'єктів, які мають право складати протоколи за порушення ст.44-3 КУПАП, виключити з них Державну санітарно-епідеміологічну службу та внести до переліку Центр громадського здоров'я.

Ключові слова: карантин, адміністративна відповідальність, Центр громадського здоров'я, санітарно-протиепідемічні правила, система громадського здоров'я.

Постановка проблеми. Коли Україна зіштовхнулася з пандемією на COVID – 19, з'ясувалося, що після ліквідації Держав-

ної санітарно-епідеміологічної служби відсутній орган влади, який міг би швидко реагувати на поширення небезпечних інфекційних хвороб. Такі кроки з боку держави призвели до того, що спричи-

нили хвилю дискусій серед політиків та громадян.

Тому на сьогодні ця проблема мало вивчена і є актуальною як для адміністративного права, так і для суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто відмітити, що це питання не вивчалось, а досліджувалося на базі електронних статей юристів та коментарів державних діячів.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі дослідження українського законодавства, наукових праць вивчити органи державної санітарно-епідеміологічної служби, які мають повноваження притягати до адміністративної відповідальності суб'єктів за порушення ст. 44-3 КУпАП.

Виклад основного матеріалу. Законом України № 530-IX від 17.03.2020 Кодекс України про адміністративні правопорушення було доповнено статтею 44-3, яка передбачає адміністративну відповідальність за порушення правил карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Тому згідно зі ст. 255 КУпАП за порушення правил карантину протоколи мають право складати «уповноважені на те посадові особи: органів державної санітарно-епідеміологічної служби» [1].

Із цього питання слід відмітити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 348 було прийнято рішення про ліквідацію Державної санітарно-епідеміологічної служби та покладено на Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів завдання і функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійс-

нення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства [2].

Коли Україна зіштовхнулася з пандемією на COVID – 19, з'ясувалося, що після ліквідації Державної санітарно-епідеміологічної служби відсутній орган влади, який міг би швидко реагувати на поширення небезпечних інфекційних хвороб. Адже повноваження Державної санітарно-епідеміологічної служби були поділені між Державною службою України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та Центром громадського здоров'я. Однак на практиці ці дві структури не працюють. Тому після спалаху COVID – 19 в Україні розпочалися дискусії з приводу відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби чи розширення повноважень Центру громадського здоров'я. У зв'язку з цим 23 лютого 2020 року Рада національної безпеки і оборони України звернулася до Кабінету Міністрів України з пропозицією відновити діяльність санітарно-епідеміологічної служби. Про це заявив секретар РНБО Данілов О.М. [3].

Ще одна спроба відновити діяльність санітарно-епідеміологічної служби полягала у зареєстрованій електронній петиції «Щодо відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби України, ліквідованої внаслідок грубого порушення Конституції та законів України Кабінетом міністрів та усунення викликаних цим загроз національній безпеці України», яка набрала лише 3912 голосів і не була розглянута Верховною Радою України [4].

Однак, як пояснили у Міністерстві охорони здоров'я, що не мають наміру відновлювати СЕС, але створять систему

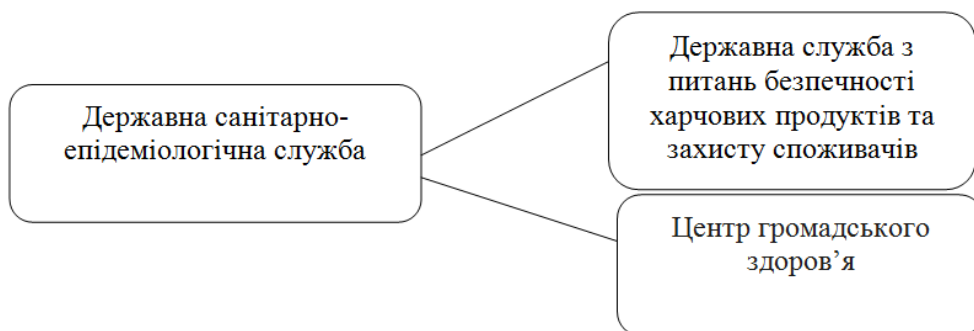


Рис. 1. Розподіл функцій щодо виконання санітарно-епідеміологічного контролю

готовності до реагування, в тому числі на епідеміологічні небезпеки, радіологічні небезпеки, небезпеки, пов'язані з токсикологічним характером [3].

Всі кроки з боку держави призвели до того, що спричинили хвилю дискусій стосовно доцільності відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби. Народний депутат ВРУ VIII скликання, член комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я І. Шурма вважає, що санепідслужба була ліквідована дуже несвоєчасно і необдуманно. Замість того, щоб трансформувати, її просто ліквідували і сьогодні практично немає фахівців, які б допомогли владі вибудувати правильний алгоритм дій при прийнятті рішення про оголошення епідемії» [3].

Цю думку підтримує Н. Южаніна, член депутатської фракції «Європейська солідарність», яка висловила думку, що «санітарна служба й інші інспекції мають бути обов'язково в країні. Але з невеликим переліком функцій. Вони мають бути прозорими і функції однозначними та дуже чітко виписані» [3].

Іншої думки дотримується П. Ковтюк: «Ми відмовилися від санепідслужби, яка була не просто радянським, а корупційним спадком, і замість того, щоб мобілізувати сили й проінвестувати створений за європейським взірцем Центр громадського здоров'я і зосередитися на його посиленні, хочемо скасувати європейську систему забезпечення громадського здоров'я і повернутися в «совок» [5].

Ми дотримуємося думки, що потрібно на законодавчому рівні закріпити і розширити повноваження Центру громадського здоров'я та забезпечити належне його фінансування. На даний момент деякі повноваження, які виконувала Державна санітарно-епідеміологічна служба не передані ніякому органу, а ті які передані не врегульовані через законодавчі прогалини та провальні реформи.

Слід відмітити, що України у період пандемії на COVID – 19 зіштовхнулася з тим, що немає органу, який би займався санітарно-епідеміологічним наглядом. Тому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 року № 229 Ляшка В.К.

було призначено головним державним санітарним лікарем України [6].

Із цього розпорядження слідує, що відновили не Державну санітарно-епідеміологічну службу, а лише посаду. Адже згідно з ч. 2 ст. 31 Закону України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення від 24.02.1994 № 4004-XII «посадовими особами державної санітарно-епідеміологічної служби України є головні державні санітарні лікарі та їх заступники, інші працівники державної санітарно-епідеміологічної служби України, уповноважені здійснювати державний санітарно-епідеміологічний нагляд згідно з цим Законом» [7].

Проаналізувавши цю норму виникає питання, а на основі яких нормативно-правових актів було відновлено цю посаду та до якого органу вона відноситься. Виходить наступне, що Державну санітарно-епідеміологічну службу ліквідували, а зміни до Закону України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення від 24.02.1994 № 4004-XII не внесли. Тоді виходить, що ця служба де-юре існує.

У зв'язку із цим постає інше питання: до якого органу влади відносяться посади санітарних лікарів областей, які були призначені розпорядженнями головного державного санітарного лікаря. Варто відмітити, що на офіційному сайті головного державного санітарного лікаря та Міністерства охорони здоров'я відсутні нормативно-правові акти, які регулюють повноваження та хто призначає головних санітарних лікарів областей.

Ми вважаємо, що законодавець повинен внести зміни до нормативно-правових актів щодо переліку суб'єктів, які мають право складати протоколи за порушення ст. 44-3 КУпАП, виключити з них Державну санітарно-епідеміологічну службу та внести до переліку Центр громадського здоров'я.

Що стосується повноважень головного державного санітарного лікаря, то вони прописані в ч. 3-4 ст. 32 Закону України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення від 24.02.1994 № 4004-XII: «Головний державний санітарний лікар України у межах

своїх повноважень видає накази з питань діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби України, обов'язкові до виконання усіма юридичними та фізичними особами постанови, розпорядження, висновки, приписи тощо щодо дотримання вимог санітарного законодавства, проведення санітарних заходів, вносить пропозиції центральним і місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, іншим державним органам щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення в Україні. Головний державний санітарний лікар України представляє державну санітарно-епідеміологічну службу в центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, інших державних органах, у тому числі судах» [7].

Отже, з аналізу цієї норми можна зробити висновок, що головний державний санітарний лікар знаходиться у відомстві Державної санітарно-епідеміологічної служби, яка ліквідована. Це значить, що на папері служба є а на практиці немає.

На нашу думку, Міністерство охорони здоров'я, по-перше, повинно чітко окреслити, який державний орган влади в Україні здійснює санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль; по-друге, до якого відомства належать посади головний державний санітарний лікар та санітарних лікарів областей; по-третє, чітко прописати їх повноваження. А вже потім звернутися до Верховної Ради з пропозицією внести зміни до Закону України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У цій статті також хочеться звернути увагу на Центр громадського здоров'я, як суб'єкт, який здійснює комплексні заходи епідеміологічного нагляду в державі.

Кабінет Міністрів України Розпорядження від 30 листопада 2016 р. № 1002-р схвалив Концепцію розвитку системи громадського здоров'я, яка передбачає проведення комплексної реформи системи охорони здоров'я, включаючи сферу громадського здоров'я [8]. На виконання цієї Концепції Міністерство охорони здоров'я видає наказ від 18.09.2015 № 604 Про

утворення державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» [9].

Згідно з п. 3.3 Статуту Центр громадського здоров'я має такі повноваження:

1) реалізація комплексних заходів епідеміологічного нагляду за інфекційними хворобами і неінфекційними захворюваннями, виявлення ризиків для здоров'я населення, інформування суспільства та Уповноваженого органу управління;

2) забезпечення готовності і своєчасного реагування на епідемії та спалахи інфекційних хвороб та інші надзвичайні події у сфері громадського здоров'я;

3) створення та забезпечення функціонування ефективної національної системи моніторингу та оцінки у сфері громадського здоров'я як частини міжнародної (європейської) системи оцінки та прогнозування ризиків щодо поширення інфекційних та неінфекційних захворювань, якості та тривалості життя населення;

4) розробка обґрунтованих пропозицій щодо політик і стратегій у сфері профілактики інфекційних хвороб та неінфекційних захворювань, проведення аналізу санітарно-епідемічної ситуації та підготовка пропозицій Міністерству охорони здоров'я України для прийняття управлінських рішень у сфері громадського здоров'я;

5) розробка пропозицій щодо впровадження на основі кращих світових практик механізмів міжрегіональної координації та співпраці в частині реалізації державної політики у сфері громадського здоров'я, у т.ч. санітарного та епідемічного благополуччя населення [9].

Проаналізувавши цю норму, можна прийти до висновку, що Міністерство охорони здоров'я враховуючи міжнародний досвід намагалося за аналогом Європейського центру з профілактики та контролю захворювань (ECDC) створити Центр громадського здоров'я, який має такі ж завдання.

Висновки і пропозиції. Отже, можна зробити висновок, що реформа по розбудові системи громадського здоров'я себе не виправдала, а країна у період спалаху COVID – 19 залишилася без ефективного державного органу. Систему епідеміологічного нагляду та контролю

потрібно упорядковувати, а саме розшити повноваження та фінансування Центру громадського здоров'я. Внести зміни до нормативно-правових актів щодо переліку суб'єктів, які мають право складати протоколи за порушення ст.44-3 КУпАП, виключити з них Державну санітарно-епідеміологічну службу та внести до переліку Центр громадського здоров'я.

Список використаної літератури:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 01.01.2021/ Верховна Рада України від 07.12.84 № 8074-10. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 19.02.2021).
2. Кабінет Міністрів України Постанова Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби від 29 березня 2017 р. № 348. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/250003281> (дата звернення: 19.02.2021).
3. Тупальська О. Реанімація СЕС – відновлення нагляду чи новий розплідник корупції. Оцінки експертів і парламентарів. URL : <https://agropolit.com/spetsproekty/704-reanimatsiyases--vidnovlennya-naglyadu-chi-noviy-rozplidnik-koruptsiyi-otsinki-ekspertivta-parlamentariv> (дата звернення: 19.02.2021).
4. Електронна петиція «Щодо відновлення Державної санітарно-епідеміологічної служби України, ліквідованої внаслідок грубого порушення Конституції та законів України Кабінетом міністрів та усунення викликаних цим загроз національній безпеці України» / Верховна Рада України від 19.07.2019. URL : <https://petition.president.gov.ua/petition/66440> (дата звернення: 19.02.2021).
5. Обух В. СЕС по-українськи. 2017-ий – позбулися. 2020-ий – і знову "здрастуйте"?. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-health/2883221-sec-poukrainski-2017ij-rozbulisa-2020ij-i-znovu-zdrastujte.html> (дата звернення: 19.02.2021).
6. Кабінет Міністрів України Розпорядження від 11.03.2020 року № 229. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/propriznachennya-lyashka-v-k-zastupnikomministra-ohoroni-zdorovya-ukrayini-golovnim-derzhavnim-sanitarnim-likarem-ukrayini-229110320> (дата звернення: 19.02.2021).
7. Закон України Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення станом на 14.01.2021 / Верховна Рада України від 24.02.94 № 27. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> (дата звернення: 12.02.2022).
8. Кабінет Міністрів України Розпорядження Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я від 30 листопада 2016 р. № 1002-р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/249618799> (дата звернення: 19.02.2021).
9. Міністерство охорони здоров'я України Наказ Про утворення державної установи «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» від 18.09.2015 № 604. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0604282-15#Text> (дата звернення: 19.02.2021).

Burchenko Yu. Bodies of the state sanitary-epidemiological service, which are empowered to prosecute entities for violations of the article 44-3 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses

The study is devoted to the question of the general characteristics of the bodies of the state sanitary-epidemiological service, which have the authority to bring to administrative responsibility of the subjects for violation of Art. 44-3 the Code of Ukraine on Administrative Offenses. The article presents opinions on the restoration or liquidation of the State Sanitary and Epidemiological Service. Attempts of political forces to restore the State Sanitary and Epidemiological Service are given. It was found that the Ministry of Health does not intend to restore the SES, but will create a system of preparedness to respond, including to epidemiological hazards, radiological hazards, toxicological hazards. The article states that the powers of the State Sanitary -epidemiological services were divided between the State Service for Food Safety and Consumer Protection and the Center for Public Health. The main functions of the Chief State Sanitary Physician of Ukraine are highlighted. It is noted that today there is no normative legal act in which the powers would be fixed and to which authority the chief state sanitary doctor of Ukraine and sanitary doctors of regions belong. It is noted that the chief state sanitary doctor is in the department of the State Sanitary and Epidemiological Service, which has been liquidated. Special attention is paid

to the Center for Public Health. It is emphasized that the Ministry of Health, taking into account international experience, tried to create a Public Health Center with similar tasks, similar to the European Center for Disease Prevention and Control (ECDC). It is noted that to date, some powers exercised by the State Sanitary and Epidemiological Service have not been transferred to any body, and those transferred have not been resolved due to legislative gaps and failed reforms. It is concluded that the legislator must amend the regulations on the list of entities that have the right to draw up protocols for violations of Article 44-3 of the Code of Administrative Offenses, to exclude from them the State Sanitary and Epidemiological Service and to include the Center for Public Health.

Key words: *quarantine, administrative responsibility, Center for Public Health, sanitary and anti-epidemic rules, public health system.*