

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ САНІТАРНОГО Й ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ

Воронятніков О. О.

У науковій статті висвітлено поняття нормативно-правового адміністрування сферою санітарного й епідемічного благополуччя населення.

На підставі аналізу нормативно-правового адміністрування досліджуваної сфери виявлено правові колізії. З метою їх усунення запропоновано внести низку змін і доповнень, зокрема, до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»: «у випадку виникнення інфекційних спалахів та об'явлення пандемії держава бере зобов'язання забезпечити в повному обсязі медичних працівників спецодягом, засобами індивідуального захисту з метою зменшення їх захворюваності»; Закону України «Про благоустрій населених пунктів»: «зобов'язати забудовників при створенні проєкту комплексної забудови враховувати об'єкти озеленення прилеглих до забудови територій»; «при розробленні планів з містобудування обов'язково враховувати наявні зелені комплекси та включати озеленення як обов'язкову позицію при плануванні у сфері містобудування»; Закону України «Про пестициди і агрохімікати»: посилити зміст поняття «фальсифікація пестицидів і агрохімікатів» такими словами: «підроблені пестициди й агрохімікати, що визнані такими в порядку, установленому законодавством, а також тара від них підлягають негайному вилученню та знищенню»; «у випадку розміщення неправдивої інформації про продукцію на упаковці або якщо зареєстрований знак для товарів і послуг використано з порушенням прав власника, товар підлягає конфіскації з обов'язковим повідомленням громадськості в ЗМІ»; додати розділ «Особливості утилізації підроблених, застарілих пестицидів та агрохімікатів»; «обіг пестицидів повинен бути безпечним, саме тому ризик від використання має бути зведений аграрієм до нуля, що сприятиме захисту навколишнього середовища, здоров'я людей»; «для посилення контролю за пестицидами й агрохімікатами строк їх реєстрації зменшити від десяти до чотирьох років. Після закінчення цього терміну ця продукція проходить повторну перевірку й отримує свідоцтво про продовження реєстрації».

У Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» додати статтю, у якій передбачити створення служби охорони навколишнього природного середовища, визначити її правовий статус.

Ключові слова: механізм, санітарне благополуччя, публічне адміністрування, гігієна, санітарія, інфекційні захворювання.

Voroniatnikov O. O. Regulatory and legal administration by the sphere of sanitary and epidemic well-being of the population

In this scientific article the concept of normative-legal administration in the sphere of sanitary and epidemic well-being of the population is covered.

On the basis of the analysis of normative-legal administration of the researched sphere legal conflicts are revealed. In order to eliminate them, it is proposed to make a number of changes and additions. In particular, to: the Law of Ukraine "On Protection of the Population from Infectious Diseases": "in case of infectious outbreaks and pandemic, the state undertakes to provide full medical workers with overalls, personal protective equipment to reduce their incidence"; Of the Law of Ukraine "On improvement of settlements": "to oblige developers to take into account the objects of landscaping of the territories adjacent to the construction when creating a complex development project"; "When developing urban plans, it is necessary to take into account the existing green complexes and include landscaping as a mandatory position in urban planning"; Law of Ukraine "On Pesticides and Agrochemicals": to strengthen the meaning of "falsification of pesticides and agrochemicals" with the following words: "In case of placing false information about the product on the packaging or if the registered mark for goods and services is used in violation of the rights of the owner, the goods are subject to confiscation with mandatory public notice in the media"; add a section "Features of disposal of counterfeit, obsolete pesticides and agrochemicals"; "The circulation of pesticides must be safe, which is why the risk of use must be reduced to zero by farmers, which will help protect the environment and human health"; "To strengthen the control over pesticides and agrochemicals, reduce the period of their registration from ten to four years. After this period, these products are re-tested and receive a certificate of renewal of registration".

To add an article to the Law of Ukraine "On Environmental Protection", which provides for the establishment of a service for environmental protection, to determine its legal status.

Key words: mechanism, sanitary welfare, public administration, hygiene, sanitation, infectious diseases.

Постановка проблеми. Система нормативно-правових актів є одним із засобів механізму публічного адміністрування сферою санітарного й епідемічного благополуччя населення, який відіграє фундаментальну роль у регулюванні та реалізації мети цієї сфери. Ці акти забезпечують створення сприятливих умов проживання людей.

Стан дослідження. Питання публічного адміністрування сферою санітарного й епідемічного благополуччя населення викладені в працях науковців-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, З.С. Гладуна, І.П. Голосніченка, Т.О. Гуржія, О.В. Джафарової, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко та ін.

Виклад основного матеріалу. Підвищену увагу щодо забезпечення екологічної безпеки, зокрема санітарно-епідемічного благополуччя, варто приділити містам із високою скупченістю населення [1, с. 204].

Отже, *нормативно-правовий акт* - це офіційний акт волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Або інакше: акт правотворчості, який містить юридичні норми [2, с. 12; 3].

Ознаки нормативно-правового акта:

- приймається або санкціонується уповноваженими органами держави (правотворчими органами) або народом (через референдум);
- завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав та обов'язків;
- приймається з дотриманням певної процедури;
- має форму письмового акта-документа й точно визначені реквізити: вид акта (закон, указ, постанова); найменування органу, який ухвалив акт (парламент, президент, уряд, місцевий орган влади); заголовок (деякі акти, наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України приймаються без заголовка); дата ухвалення акта; номер акта; дані про посадову особу, яка підписала акт;
- публікується в офіційних спеціальних виданнях з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка (в Україні закони публікуються у «Відомостях Верховної Ради України», газетах «Голос України» та «Юридичний вісник України»; постанови Кабінету Міністрів - у збірниках постанов уряду України та газеті «Урядовий кур'єр»; закони й підзаконні акти - у часописі «Офіційний вісник України») [3].

Нормативно-правовий акт виконує дві рівнозначні функції: функцію юридичного джерела права й функцію форми права, тобто виступає як спосіб існування та вираження норм права [4, с. 147].

Наявна система нормативно-правових актів, які врегульовують відносини у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення в Україні, не є досконалою, тож постійний пошук найбільш ефективних засобів правового регулювання діяльності тих чи тих органів публічного адміністрування, запровадження ефективних методів регулювання цілком виправдані. Окрім недосконалості нормативно-правової бази, що здебільшого виявляється у відсутності регулювального впливу або його неефективності, існує також проблема колізії нормативних актів, суть якої - у наявності суперечностей у законодавстві стосовно того самого питання. Колізія виникає за наявності двох і більше правових актів, які регулюють аналогічні відносини [5]. Нині наше завдання полягає в тому, щоб проаналізувати й знайти недоліки в правовому забезпеченні сфери санітарного та епідемічного благополуччя населення й запропонувати нові підходи до побудови її правової регламентації.

Основним законом держави є *Конституція України*, у якій щодо сфери санітарного й епідеміологічного благополуччя населення визначено, що людина, її життя і здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3), держава забезпечує санітарно-епідеміологічне благополуччя (ст. 49). Водночас ст. 46 установлено, що кожен громадянин має право на охорону здоров'я та медичну допомогу, а ст. 50 - що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля й на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення [6].

На жаль, задекларовані в Основному законі норми не можуть бути реалізовані, оскільки сучасна медична реформа в Україні нанівець знищила зміст цього припису, а недофінансування бюджетних витрат і відсутність рівного доступу до якісної безоплатної медичної допомоги перетворило його на декларативну норму. З огляду на це, недосконала реформа має бути скасована задля забезпечення якості лікування громадян України та можливості безкоштовного його отримання шляхом запровадження страхової медицини завдяки змінам у ст. 49 Конституції України, що відобразять реальні та практичні можливості держави.

На нашу думку, у Конституції України необхідно закріпити право громадян України на доступну, своєчасну, рівну та якісну медичну допомогу, яка забезпечуватиметься за допомогою бюджетного й недержавного фінансування, за рахунок медичного страхування, а також сприятиме справедливому, прозорому й відповідальному управлінню системою охорони здоров'я, дасть можливість громадськості впливати на прийняття державних рішень у сфері охорони здоров'я.

Наступним знаковим законом цієї сфери санітарного й епідемічного благополуччя населення є Основи законодавства України про охорону здоров'я. Згідно зі ст. 6 цього закону, кожний громадянин України має право на охорону здоров'я, що передбачає забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя території й населеного пункту, де він проживає [7].

Санітарно-епідеміологічне благополуччя територій і населених пунктів, відповідно до ст. 27 зазначеного нормативного акта, забезпечується системою державних стимулів і регуляторів, спрямованих на суворе дотримання санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм, комплексом відповідних заходів та організацією державного санітарного нагляду [7].

Статтею 30 визначено, що держава забезпечує планомірне науково обґрунтоване попередження, лікування, локалізацію та ліквідацію масових інфекційних захворювань. Щодо окремих особливо небезпечних інфекційних захворювань можуть здійснюватися обов'язкові медичні огляди, профілактичні щеплення, лікувальні та карантинні заходи в порядку, передбаченому законом [7].

Приписами ст. 10 Основ законодавства України про охорону здоров'я законодавець зобов'язує громадян України: а) піклуватися про своє здоров'я та здоров'я дітей, не шкодити здоров'ю інших громадян; б) у передбачених законодавством випадках проходити профілактичні медичні огляди й робити щеплення [7]. Отже, піклування про здоров'я людей - це обов'язок держави.

Центральним законом у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення є Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення».

Цим Законом урегульовано суспільні відносини, які виникають у сфері санітарного й епідемічного благополуччя, визначено відповідні права й обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян, установлено порядок організації державної санітарно-

епідеміологічної служби та здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні [7]. У ньому містяться визначення низки понять, що характеризують зазначену сферу, а саме: «санітарне та епідемічне благополуччя населення», «середовище життєдіяльності людини», «шкідливий вплив на здоров'я людини», «сприятливі умови життєдіяльності людини», «санітарно-епідеміологічний норматив», «державні санітарні норми та правила», «санітарно-гігієнічні та санітарно-протиепідемічні правила і норми», «санітарно-епідеміологічні правила і норми», «протиепідемічні правила і норми», «гігієнічні та протиепідемічні правила і норми», «державні санітарно-епідеміологічні нормативи», «санітарні регламенти», «державна санітарно-епідеміологічна експертиза», «масові неінфекційні захворювання (отруєння)» тощо.

Сьогодні в умовах зміни санітарно-епідемічної, політичної та соціально-економічної ситуації цей Закон потребує вдосконалення з урахуванням сучасних наукових здобутків:

по-перше, необхідно відновити профілактичний напрям діяльності у вітчизняній медицині й, відповідно, систему невідкладного реагування на випадки інфекційних захворювань, що потребує комплексного та масштабного характеру діяльності;

по-друге, варто відновити контрольно-наглядову діяльність щодо медичних показників у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення;

по-третє, варто відновити підготовку в навчальних медичних закладах лікарів-епідеміологів, запровадити європейські навчальні програми для підготовки спеціалістів високого рівня, оскільки внаслідок реформування сфери санітарного й епідемічного благополуччя населення кількість працівників (лікарів-профілактиків, лікарів-епідеміологів) зменшено з 15 тисяч до 1,5 тисячі осіб. Окрім того, пропонується передати питання епідемічного нагляду та розслідувань у галузь сімейної медицини, яка й крім цього навантажена [8];

по-четверте, поновити Санітарно-епідемічну службу як центральний орган виконавчої влади із централізованою системою управління. Зневаження медичними складниками у сфері санітарного й епідемічного благополуччя призводить до спалахів інфекцій, зникнення відповідних стандартів благополуччя, призводить до падіння рівня життя громадян. Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, що створювалася як компетентний орган у галузі ветеринарної медицини, безпеки

харчових продуктів і захисту прав споживачів, не спроможна виконувати функції Санітарно-епідемічної служби;

по-п'яте, урахувуючи всі негативні наслідки пандемії, необхідно поновити систему запобігання занесенню особливо небезпечних інфекцій через кордон, держава повинна виконувати ратифіковані зобов'язання щодо нерозповсюдження інфекційних захворювань і контролювати перетин кордону України будь-якою біологічною, хімічною та радіаційною продукцією;

по-шосте, варто поновити дозвільні повноваження Санітарно-епідемічної служби щодо якості питної води, продуктів харчування, дитячої одежі та харчування;

по-сьоме, у державі до цього часу немає епідемічного фонду, оскільки в бюджеті 2020 року розмір епідемічного фонду закладено на рівні 160 тисяч гривень при щорічній потребі щонайменше 100 мільйонів гривень для того, щоб оперативно можна було реагувати на такі виклики, які ми маємо сьогодні, оперативно закуповувати сироватки, вакцини тощо [6]. Відповідно до зазначеного, необхідно в цей Закон унести припис щодо щорічного врахування в Бюджеті України «епідемічного фонду», що покривав би потреби на оперативне реагування у зв'язку з пандеміями, що виникають;

по-восьме, ч. 1 ст. 27 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» встановлено, що профілактичні щеплення з метою запобігання захворюванням на туберкульоз, поліомієліт, дифтерію, кашлюк, правець і кір в Україні є обов'язковими. Необхідно запровадити обов'язкове щеплення населення України (окрім людей із клінічними захворюваннями);

по-дев'яте, у листопаді 2019 р. Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги населенню [9], яка передбачає «здійснення заходів з реорганізації регіональних протитуберкульозних закладів, що включало б злиття всіх протитуберкульозних закладів області в єдиний в області протитуберкульозний заклад, що має статус регіонального фтизіопульмонологічного медичного центру» [7]. Із цього приводу необхідно зауважити, що Україна є однією з 10 країн світу, яка має найвищі показники захворюваності на хіміорезистентний туберкульоз - хворобу, яка не лікується за стандартними схемами. Ця реформа загрожує розповсюдженням туберкульозу, що значно погіршить епідеміологічну ситуацію в Україні. Безумовно, реформа цієї сфери потрібна. Однак на лікування одного такого

випадку виділяється лише 20 тис. гривень, тоді як у Європі лікування туберкульозного випадку, який не має ознак хіміорезистентності (тобто неускладненого), оцінюється в 50 тис. євро. Саме тому пропонуємо поновити роботу й фінансування туберкульозних диспансерів і психіатричних клінік і виділяти на фінансування одного клінічного випадку не менше ніж 100 тис. гривень.

Таким чином, необхідно прийняти оновлений Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» з урахуванням зазначених пропозицій.

Останні пандемії виявили значні прогалини у сфері захисту медичного персоналу, зокрема в Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [10]. Статтею 39 цього Закону встановлено, що медичні й інші працівники, зайняті у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, підлягають обов'язковому державному страхуванню на випадок захворювання на інфекційну хворобу в порядку та на умовах, установлених Кабінетом Міністрів України. Зазначена вимога сьогодні майже не врегульована на рівні підзаконних актів, хоча певні кроки законодавцем зроблено. Так, 7 травня 2020 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до статті 39 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» щодо додаткових гарантій прав медичних та інших працівників, зайнятих у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, та членів їх сімей» № 3376-1 [11].

Цим Законом встановлено, що держава забезпечує медичним працівникам державних і комунальних закладів охорони здоров'я страхові виплати в таких розмірах:

1) у разі встановлення групи інвалідності впродовж 1 (одного) календарного року, що настала внаслідок захворювання на коронавірусну хворобу (COVID-19), за умови, що таке захворювання пов'язане з виконанням професійних обов'язків в умовах підвищеного ризику зараження, - залежно від установленної працівнику групи інвалідності та ступеня втрати професійної працездатності, але не менше ніж 300-кратний розмір прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року;

2) у разі смерті працівника - у 750-кратний розмір прожиткового мінімуму, встановленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року.

Розмір і порядок здійснення страхових виплат, передбачених п. 1 ч. 3 цієї статті, визначається Кабінетом Міністрів України [8].

В умовах пандемії, коли медичний персонал перевантажений роботою, відсутній порядок здійснення страхових виплат. Це значно погіршує рівень захисту медичних та інших працівників в умовах підвищеного ризику захворювання на інфекційні хвороби.

Пропонуємо окремою постановою Кабінетом Міністрів України визначити порядок обов'язкового державного страхування медичних та інших працівників, зайнятих у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, на випадок захворювання, що пов'язане з виконанням професійних обов'язків в умовах підвищеного ризику зараження збудниками інфекції.

Статтею 37 згаданого Закону, ст. 163 Кодексу законів про працю України [12], ст. 8 Закону України «Про охорону праці» [13] встановлено зобов'язання для держави щодо забезпечення працівників засобами індивідуального захисту. За приписами законодавства, перелік засобів індивідуального захисту працівників має бути затверджений у колективному договорі закладу охорони здоров'я, а порядок затвердження цього договору має бути затверджений галузевими актами. Водночас Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1022-р скасовано обов'язок безплатної видачі спецодягу, спецвзуття й інших засобів індивідуального захисту робітникам і службовцям установ охорони здоров'я, що унеможливило забезпечення медичних працівників засобами індивідуального захисту. Навіть у Наказі Міністерства охорони здоров'я «Про заходи щодо недопущення занесення і поширення на території України випадків захворювань, спричинених новим коронавірусом, виявленим у місті Ухань (провінція Хубей, Китай)» від 24 січня 2020 р. № 185 в умовах виникнення нових епідемічних загроз не передбачено забезпечення медичних працівників засобами індивідуального захисту.

Саме тому пропонуємо внести зміни та доповнення до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» такого змісту: «У випадку розповсюдження інфекційних спалахів та оголошення пандемії держава бере зобов'язання забезпечити медичних працівників спецодягом і засобами індивідуального захисту в повному обсязі з метою зменшення їх захворюваності».

Література

1. Ліхтер М.П. Правове забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя у містах. *Науковий*

вісник Ужгородського національного університету. 2016. Вип. 36. Том 1. С. 204-208.

2. Білоконь О.В. Адміністративно-правове регулювання реадмісії в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2015. 16 с.

3. Шпаргалки.com. Відповіді на питання до іспиту з теорії держави і права. 2015. URL: https://knigi.studio/teorii-gosudarstva-shpargalki_888/ponyattya-normativno-pravovih-aktiv-ukrajini-44506.html.

4. Запотоцька О.В. Управління сферою безпечності та якості харчової продукції в Україні: адміністративно-правове дослідження : монографія. Київ : Кафедра, 2018. 399 с.

5. Лиськов М.О. Недоліки закону України «Про державні лотереї в Україні». *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 1. С. 152-155.

6. Конституція України (із змінами і доп.). Київ : Атіка, 2006. 64 с.

7. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.

8. Епідемічна небезпека: чи захищені українці? URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-preshall/2859972>.

9. Державна стратегія розвитку системи протитуберкульозної медичної допомоги населенню : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. № 1414-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>.

10. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1645-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 29. Ст. 228.

11. Про внесення змін до статті 39 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» щодо додаткових гарантій прав медичних та інших працівників, зайнятих у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, та членів їх сімей : Закон України від 5 травня 2020 року № 588-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 23. Ст. 166.

12. Кодекс законів про працю України. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. № 50. Ст. 375.

13. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.

Воронятніков О. О.,
доктор юридичних наук
ORCID: 0000-0002-3761-698X