

УДК [342.951:351.73](477)

С. В. Книш*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загальнотеоретичних правових дисциплін
Рівненського інституту Київського університету права
Національної академії наук України*

САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНЕ БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ ЯК ОБ'ЄКТ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. За допомогою контрольної та наглядової діяльності втілюються одні з найважливіших функцій публічного управління, завдяки яким держава через спеціально створені органи або надання відповідних повноважень органам державної влади, місцевого самоврядування чи громадянам оцінює об'єкти контролю, стежить за процесами та процедурами, які відбуваються в суспільно важливих сферах, забезпечуючи додержання прав, свобод і інтересів громадян, а також сприяють їх реалізації. Звичайно, до значущих сфер суспільного життя необхідно відносити і сферу охорони здоров'я, адже вона пов'язана з гарантуванням прав на задовільний стан здоров'я і, як наслідок, охорону визначальної людської цінності – права на життя. Слід підтримати точку зору Є.М. Поповича, який зауважує, що контроль і нагляд є «основними способами забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні. Водночас вони є найважливішими функціями держави. Без організації та здійснення контролю і нагляду неможлива ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур. Будь-яке рішення, будь-яка дія у сфері управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не можуть мати сенсу [1, с. 7].

Дослідження сутності контрольної та наглядової діяльності у сфері охорони здоров'я відіграє важливу роль, оскільки вона призначена для недопущення будь-яких порушень і відхилень у сфері охорони здоров'я, яка безпосередньо пов'язана з життєдіяльністю населення. Будь-які відхилення від регламентів у цій діяльності неодмінно призведуть до повного чи часткового позбавлення кожної особи такого права чи надання некваліфікованих медичних послуг, що зі свого боку може негативно позначитись на її здоров'ї. Це стосується як виробництва медичних препаратів, так і здійснення іншої діяльності у сфері охорони здоров'я. Вказана діяльність певною мірою впливає на здоров'я кожної людини, оскільки не має жодного, хто протягом свого життя не звертався за медичною допомогою, не проходив медичні процедури чи не вживав будь-яких ліків.

Стан дослідження. Контрольно-наглядова діяльність у сфері охорони здоров'я в Україні за-

лишається майже недослідженою. Тому основою цієї роботи є чинна законодавча база (нормативно-правові акти, які регламентують процедури здійснення контролю за санітарно-епідемічним благополуччям населення) та фундаментальні загальнотеоретичні дослідження вітчизняних і зарубіжних вчених із питань реалізації контролю і нагляду у різних сферах суспільного життя. Йдеться про праці Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука [2], З.С. Гладуна [3], В.В. Зуй [2], Т.О. Коломосьць [4], В.К. Колпакова [5], в яких було визначено зміст контрольної і наглядової діяльності, що реалізується державою, досліджено поняття «контроль» і «нагляд», окреслено їх спільні та відмінні риси. Так, Д.Н. Бахрах визначив реалізацію контрольної-наглядової діяльності суб'єктів публічної адміністрації одним із важливих питань науки адміністративного права [6]. Більш детально, на рівні окремих сфер і напрямів контролю та нагляду спеціально-уповноваженими органами державної влади, контрольну і наглядову діяльність у своїх наукових роботах досліджували: С.С. Вітвіцький (розглядав контроль як гарантію законності діяльності публічної адміністрації) [7]; Л.Р. Грицаєнко (приділив увагу реалізації прокурорського нагляду в межах здійснення державного контролю) [8]; А.В. Денисова (переймалась питаннями співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві, наголошуючи на їх відмінності) [9]; А.О. Собакарь (визначив співвідношення контролю та нагляду як функції публічного управління) [10]; В.І. Теремецький (дослідив можливості впровадження європейського досвіду організації контролю за діяльністю правоохоронних органів) [11]. Окремо слід виділити монографічну роботу О.В. Ліфінцева, присвячену адміністративно-правовим засадам контролю у сфері охорони здоров'я [12], положення та висновки якої лягли в основу цього дослідження.

Метою статті є з'ясування сутності контрольної і наглядової діяльності у сфері охорони здоров'я, а також суб'єктів, форм та основних напрямів їх реалізації щодо конкретного об'єкта – санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, яке є одним із основних факторів, що позначається на стані здоров'я громадян. Основним завданням було дослідити юридичну природу та співвідно-

шення контрольної і наглядової діяльності, проаналізувавши визначення поняття «контроль» і «нагляд», які на законодавчому та доктринальному рівнях розуміються не однаково.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на важливість контрольної та наглядової діяльності у сфері охорони здоров'я, не дивно, що основні положення, які регламентують здійснення таких видів діяльності, визначені у ст. 22 Основ законодавства про охорону здоров'я: «Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за дотриманням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій» [13].

Аналіз наведеної статті дозволяє до об'єктів контрольної-наглядової діяльності у сфері охорони здоров'я віднести санітарно-епідемічне благополуччя населення – «стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, при якому показники захворюваності перебувають на установленому рівні для даної території, умови проживання сприятливі для населення, а параметри факторів середовища життєдіяльності знаходяться в межах, визначених санітарними нормами» [14]. Отже, об'єктами контролю за санітарно-епідемічним благополуччям населення є: а) стан здоров'я населення, під яким необхідно розуміти показники оцінки та умови розвитку його фізичних, психічних, а також соціальних функцій; б) середовище життєдіяльності людини (ті природні чи штучні фактори і умови, які оточують людину в процесі повсякденної діяльності); в) визначені показники, які характеризують фактори середовища життєдіяльності, що можуть безпосередньо або опосередковано вплинути на здоров'я особи, в тому числі і в майбутньому.

Серед суб'єктів, які здійснюють контрольну діяльність за санітарно-епідеміологічним благополуччям населення, слід виділити Міністерство охорони здоров'я України. Розглянемо його повноваження більш докладно, класифікувавши їх за сферами діяльності, відповідно до п.п. 12 п. 4 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 [15]:

1) реалізуючи державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, затверджує: державні, санітарні, протиепідемічні, гігієнічні норми, правила, нормативи та регламенти, а також зміст токсикологічно-гігієнічного паспорта хімічних речовин; процедури, які проводяться в межах державної санітарно-епідеміоло-

гічної експертизи, включаючи фактори небезпеки та ризику для здоров'я населення під час виробництва та збуту нехарчової продукції; порядок звітування про санітарно-епідемічну ситуацію; процес роботи з небезпечними факторами, зокрема гранично допустимі норми концентрації та безпечні рівні вміщення хімічних і біологічних факторів у різних об'єктах, водних ресурсах, атмосферному повітрі, ґрунті та надрах, а також проводить розслідування причин і умов виникнення інфекційних захворювань, отруєнь, радіаційних аварій, «визначає вимоги щодо комплексу заходів санітарної охорони державного кордону України, забезпечує проведення державного соціально-гігієнічного моніторингу» [15];

2) у сфері охорони праці затверджує: санітарні правила та нормативи; показники та норми умов праці, зайнятості на яких дозволяє отримати додаткові відпустки, через їх негативний вплив на здоров'я; види робіт, для яких особи, що є бактеріоносіями, можуть бути визнані непридатними; переліки професій, установ, організацій усіх форм власності, працівники яких повинні здійснювати профілактичні щеплення в обов'язковому порядку;

3) у сфері харчової промисловості затверджує: показники відмінності питної води, періодичність, порядок і показники проведення контролю за її виробництвом і постачанням; рекомендації добових норм вживання дієтичних добавок; показники безпечності та якості харчових продуктів, інших об'єктів санітарних заходів, правила їх виробництва; список продуктів, що становлять різні ступені ризику (високого та низького) для здоров'я населення; переліки установ і організацій різних форм власності, що провадять діяльність, пов'язану з гігієнічною регламентацією факторів небезпеки; тексти для етикеток, які розміщуються на дієтичних продуктах і добавках, а також погоджує зміст їх реклами;

4) у сфері профілактики захворювань: затверджує списки шкідливих і небезпечних хвороб і критерії визначення хворих осіб або таких, що являються збудниками інфекційних захворювань; встановлює порядок здійснення обов'язкових і необов'язкових профілактичних щеплень; організовує проведення досліджень, оцінки та прогностики показників здоров'я населення, враховуючи фактори середовища життєдіяльності, включаючи визначення умов, які негативно позначаються на здоров'ї населення; проводить моніторинг реалізації санітарних і протиепідемічних заходів, у тому числі передбачених програмами профілактики захворювань і загальних програм охорони здоров'я населення; визначає випадки необхідності проведення профілактичних щеплень й інші пріоритетні напрями профілактики захворювань, зокрема під час вірогідності виникнення та поши-

рення епідемій, радіаційних уражень і масових отруєнь;

5) у сфері державної реєстрації та обліку за-тверджує: форми, що використовуються в процесі функціонування Державного реєстру дезінфікуючих засобів; процедуру перевірки щодо додержання вимог реєстрації об'єктів, призначених для імпорту; процес обліку та реєстрації харчових добавок та ароматизаторів, інфекційних і професійних захворювань, отруєнь, а також проводить реєстрацію косметичної продукції, яка вміщує генетично модифіковані організми чи їх осередки.

Найширші повноваження щодо здійснення контрольної та наглядової діяльності має Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яка безпосередньо здійснює так званий запобіжний і поточний державний санітарно-епідеміологічний нагляд [16]. Під ним необхідно розуміти контрольну діяльність «за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та застосування заходів правового характеру щодо порушників» [14]. Згідно з Положенням про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109 [17], запобіжний державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється шляхом: здійснення державного санітарно-епідеміологічного нормування (наприклад, розроблення норм, стандартів, регламентів у цій сфері); проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи; видачі висновків та дозволів у межах компетенції, визначених законодавством; погодження різного роду документації (наприклад, проектів програм соціального та економічного розвитку, документів про надання земельних ділянок, у тому числі для розміщення об'єктів промисловості тощо); визначення необхідності здійснення профілактичних заходів, у тому числі профілактичних щеплень у випадках загрози виникнення надзвичайних ситуацій; перевірки додержання санітарних норм під час будівництва об'єктів; видачі різного роду дозволів (наприклад, на виробництво новачієйних продуктів харчування чи виробництво, використання та зберігання отруйних речовин тощо).

Поточний державний санітарно-епідеміологічний нагляд насамперед пов'язаний із: контролем за додержанням норм санітарного законодавства та організацією проведення санітарно-протиепідемічних заходів, а також якістю та цільовим використанням дезінфекційних засобів; вивченням і оцінкою даних про здоров'я населення та умови його життєдіяльності; вивченням факторів навко-

лишнього природного середовища, які можуть негативно відобразитись на здоров'ї населення; видає обов'язкові для виконання розпорядження щодо необхідності зменшення чи усунення шкідливого впливу умов середовища життєдіяльності на здоров'я населення; обліком різного роду хвороб і захворювань (наприклад, інфекційних і професійних відповідно); контрольно-наглядовою діяльністю в пунктах пропуску через кордон.

Необхідно відмітити, що розглянута діяльність, хоча і визначається як державний санітарно-епідеміологічний нагляд, утім має ознаки не наглядової, а контрольної діяльності, зокрема «активні дії» (погодження, перевірка, експертиза тощо) у вказаному процесі, а також можливість впливати на об'єкт контролю. Підтвердженням здійснення подібної активної діяльності може бути: «розслідування причин та умов виникнення інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень людей (підп. 2); призначення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, а в разі потреби – визначення складу комісії для її проведення (підп. 4); внесення обов'язкових для виконання пропозицій щодо усунення виявлених порушень санітарного законодавства, що слід здійснювати в установленому законом порядку провадження у справах про порушення санітарного законодавства (підп. 13); видання постанов про накладення штрафу та в передбачених законом випадках – застосовування фінансових санкцій за порушення санітарного законодавства (підп. 14)» [17] (п. 10 Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109). Водночас можливість здійснення вирішального впливу на об'єкти «нагляду» передбачена у ст. 42 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» шляхом обмеження, тимчасової заборони, припинення чи зупинення їх діяльності, якщо вона порушує чи створює загрозу порушенням встановлених санітарних норм, зокрема: «Обмеження, тимчасова заборона або припинення будівництва, реконструкції та розширення об'єктів у разі відступу від затвердженого проекту; обмеження, зупинення або заборона викидів (скидів) забруднюючих речовин за умови порушення санітарних норм; зупинення або припинення інвестиційної діяльності у випадках, встановлених законодавством» [14].

Висновки. Підсумовуючи вказане, зазначимо, що державний санітарно-епідемічний нагляд є не наглядовою, а контрольною діяльністю. Тому визначати його як нагляд недоцільно, оскільки це суперечить його змістовній сутності та є термінологічною помилкою законодавства.

Література

1. Попович Є.М. Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2003. 20 с.
2. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
3. Гладун З.С. Адміністративне право України: опорні концепти лекцій. Тернопіль : Вид-во ТАНГ, 2002. 226 с.
4. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломось. Київ : «Істина», 2008. 458 с.
5. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
6. Бахрах Д.Н. Важные вопросы науки административного права. *Государство и право*. 1993. № 2. С. 32–43.
7. Вітвіцький С.С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 39 с.
8. Грицаєнко Л.Р. Державний контроль і прокурорський нагляд: сутність та співвідношення. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 2. С. 34–38.
9. Денисова А.В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблемні питання визначення. *Науковий вісник Ужгородського нац. ун-ту (серія: право)*. 2016. Вип. 41. Том 2. С. 30–37.
10. Собакарь А.О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2010. № 2. С. 58–63.
11. Теремецький В.И. Европейский опыт организации контроля за деятельностью правоохранительных органов и возможность его использования в Украине. *Форум права*. 2017. № 4. С. 262–267. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_42.
12. Ліфінцев О.В. Адміністративно-правові засади контролю у сфері охорони здоров'я : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2016. 201 с.
13. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 № 2801-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
14. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 № 4004-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.
15. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267. *Офіційний вісник України*. 2015. № 38. Ст. 1141.
16. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 348. *Офіційний вісник України*. 2017. № 43. Ст. 1329.
17. Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні : Постано-

ва Кабінету Міністрів України від 22.06.1999 № 1109. *Офіційний вісник України*. 1999. № 25. Ст. 1178.

Анотація

Книш С. В. Санітарно-епідеміологічне благополуччя населення як об'єкт контрольно-наглядової діяльності. – Стаття.

У статті наголошено на важливості контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони здоров'я, адже від якості її реалізації залежить життя та здоров'я громадян. Визначено, що одним із об'єктів адміністративного контролю та нагляду в цій сфері є санітарно-епідемічне благополуччя населення. Зроблено висновок, що державний санітарно-епідемічний нагляд, виходячи з його змісту, є контрольною, а не наглядовою діяльністю.

Ключові слова: санітарно-епідемічне благополуччя населення, контрольно-наглядова діяльність, охорона здоров'я, стан здоров'я, середовище життєдіяльності людини.

Аннотация

Книш С. В. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения как объект контрольно-надзорной деятельности. – Статья.

В статье подчеркнута важность контрольно-надзорной деятельности в сфере здравоохранения, поскольку от качества ее реализации зависит жизнь и здоровье граждан. Определено, что одним из объектов административного контроля и надзора в этой сфере является санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. Сделан вывод, что государственный санитарно-эпидемиологический надзор, исходя из его содержания, является контрольной, а не надзорной деятельностью.

Ключевые слова: санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, контрольно-надзорная деятельность, здравоохранение, состояние здоровья, среда жизнедеятельности человека.

Summary

Knysh S. V. Sanitary and epidemiological welfare of population as an object of control and supervisory activity. – Article.

The author of the article has emphasized the importance of control and supervisory activity in the health care sphere, since the life and health of citizens depend on the quality of its implementation. It has been determined that one of the objects of administrative control and supervision in the health care sphere is the sanitary and epidemiological welfare of population. It has been concluded that state sanitary and epidemiological supervision, based on its content, is control, rather than supervisory activity.

Key words: sanitary and epidemiological welfare of population, control and supervisory activity, health care, the state of health, environment of human life.