

УДК 614.3:[342.98+349.2-057](477)

**С.І. КОЖУШКО**, канд. юрид. наук, доц.,  
Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана

**К.М. БУЯЛО**, Департамент фінансово-ресурсного забезпечення МОЗ України

## ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНОЇ САНІТАРНО- ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Ключові слова:* правовий статус, посадові особи, Державна санітарно-епідеміологічна служба

Проблемою даного дослідження у загальному вигляді є правові питання визначення особливості правового статусу посадових осіб санітарно-епідеміологічної служби України. Зазначене обумовлено тим, що Україна приймає низку нормативно-правових актів – новий Трудовий кодекс, Кодекс України про адміністративні проступки, Закон України «Про державну службу», що буде сприяти більш ефективному регулюванню суспільних відносин у даній сфері.

Конституція України проголосила – кожен має право на охорону здоров'я (ч.1 ст.49). Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм [1]. У статті 18 Основ законодавства про охорону здоров'я передбачено, що фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів місцевого та регіонального самоврядування, фондів медичного страхування, благодійних фондів та будь-яких інших джерел, не заборонених законодавством. ...Відповідно до Законів України про Державний бюджет щороку фінансуються такі основні бюджетні програми [2, с.54–55], серед

яких «Державний санітарно-епідеміологічний нагляд та дезінфекційні заходи». Впровадження положень наведених приписів певною мірою обґрунтовано належним рівнем функціонування діяльності системи державних органів, котрі забезпечують санітарно-епідеміологічного благополуччя населення.

Проблеми визначення правового статусу суб'єктів трудових та адміністративних правовідносин стають предметом дослідження вчених-юристів: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.Т. Барабаша, Б.К. Бегичева, Н.Б. Болотіної, Є.В. Додіна, М.І. Іншина, В.К. Колпакова, І.Д. Копайгора, Л.І. Лазор, В.В. Мартиновського, А.Р. Мацюка, С.А. Пашкова, О.І. Процевського, Л.О. Сироватської, О.Ф. Скакун, Є.В. Шоріної та інших.

Тому у контексті досліджуваної проблематики, метою цієї статті є аналіз проблемних теоретико-правових основ визначення особливості правового статусу посадових осіб санітарно-епідеміологічної служби, на підставі специфіки правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, саме тут, як можливо ні у жодній із інших галузей суспільних відносин, утворилась певна специфічна сукупність соціально-правових суперечностей. З огляду на це, необхідність посилення захисту прав, свобод і законних інтересів громадян та інших суб'єктів відповідних суспільних правовідносин, боротьби з порушеннями санітарного законодавства, необхідність суворого дотримання трудової та службової дисципліни посадовими особами санітарно-епідеміологічної служби обумовлює актуальність даної проблеми, адже за роки незалежності України питання правового функціонування санітарно-епідеміологічної служби у науковій літературі розглядалися не достатньо повно та не знайшли практичного розв'язання, що і обумовлює потребу наукових досліджень.

У теорії права акцентується увага на загальному статусі особистості. Так, О.Ф. Скакун під правовим статусом особи розуміє систему закріплених у нормативно-правових актах і

гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві [3, с.377]. В свою чергу, структура правового статусу, на думку науковця, може бути подана у вигляді наступних елементів – правосуб'єктність, права, свободи, обов'язки та відповідальність.

У широкому сенсі поняття «правовий статус» розуміють як юридично закріплений стан кожної окремої особистості у суспільстві, її права і свободи, обов'язки та відповідальність, встановлені нормами писаного права. До елементів структури правового статусу відносять також – законні інтереси, правові принципи, правовідносини загального (статутного) типу та правосуб'єктність.

У вузькому сенсі категорія «правовий статус особи» характеризує обсяг прав і свобод, котрими володіє людина – суб'єкт права. Вони ж (права і свободи) складають основний зміст, ядро правового статусу [4, с.480–481].

У науці визнано, що правовий статус поділяється на загальний, спеціальний та індивідуальний, тому вважаємо, що доцільним є здійснювати дослідження змісту поняття «правовий статус» посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби, використовуючи науково-термінологічний обіг поняття «галузевий правовий статус».

Кодекс законів про працю України закріплює загальний статус працівників. Підтримуючи думку Л.О. Сироватської, що проблема диференційованого регулювання праці медичних працівників за галузевою ознакою безпосередньо пов'язана з проблемою розмежування загального та спеціального трудово-правового статусу [5, с.232].

Статус посадової особи санітарно-епідеміологічної служби як медичного працівника поєднує у собі елементи адміністративного, службового, професійно-етичного та трудового суб'єкта правового регулювання.

Посадові права та обов'язки виникають у медичних працівників у разі, коли останні наділені адміністративно-розпорядчими повно-

важеннями до певного кола осіб у силу статусу державного органу або органу місцевого самоврядування, у якому вони працюють (Головний державний санітарний лікар) або наділені дисциплінарно-розпорядчими повноваженнями у певному трудовому колективі (Головний державний санітарний лікар, що є головним лікарем відповідних санітарно-епідеміологічних станцій).

До основних трудових обов'язків належать такі: працювати чесно, сумлінно, дотримуватися дисципліни праці, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника або уповноваженого ним органу, підвищувати продуктивність праці, дотримуватися технологічної дисципліни, вимог охорони праці, техніки безпеки і виробничої санітарії [6, с.526].

Основні права та обов'язки працівників закріплено відповідно ст.ст.2 та 139 КЗпП України [7]. Трудові права і обов'язки, більш детально, у відповідності до специфіки діяльності підприємства, установи, організації регламентуються у правилах внутрішнього трудового розпорядку та посадових інструкціях.

Аналіз трудового законодавства дозволяє нам стверджувати, що правотворчі органи розрізняють і регулюють окремі елементи трудової діяльності, що складають із себе конкретні відносини. Так, О.С. Пашков і Б.Ф. Хрустальов зазначають, що ізольований розгляд обов'язків працівника, обумовлений трудовим відношенням [8, с.141–142].

Так, організаційно-трудова відносина тісно закріплені з обов'язками дотримуватися дисципліни праці, технологічної дисципліни, вимог з охорони праці, і ін. (п.11 Типових правил внутрішнього трудового розпорядку від 20.07.1984 р.).

Твердження В.М. Лебедева у цьому випадку по відношенню до посадових осіб санітарно-епідеміологічної служба є необґрунтованим, на нашу думку. Науковець виключає з предмету трудових правовідносин державного нагляду за гігієною та охороною праці, дотримання трудового законодавства. Зазначає, що зовнішні для організації відносини слід

відносити до предмета адміністративного права, а не трудового [9, с.33].

Вважаємо, що по відношенню до посадових осіб санітарно-епідеміологічної служби названі правовідносини не є зовнішніми, оскільки є невід'ємною частиною функції державного санітарно-епідеміологічного нагляду, які знаходять своє відображення у функціональних обов'язках працівників служби. Саме трудові правовідносини покладені в основу забезпечення законності у галузі дотримання державного санітарного законодавства в процесі формування та реалізації трудових відносин, дотримання законодавства про працю, договорів і угод про працю, локальних нормативних актів. Контрольно-наглядові відносини є такими, що не тільки забезпечують нормальне функціонування трудових правовідносин, а одночасно є похідними від останніх, а отже є складовою частиною предмета трудового права, та можуть бути віднесені до блоку організаційно-трудова правовідносин. Характерними ознаками, які притаманні діяльності посадових осіб органів санітарно-епідеміологічної служби є наділення юридично-владними повноваженнями, що носять державно-владний, предметний та безперервний характер.

Поняття правового статусу суб'єкта, у нашому випадку посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби України, доцільно також розглядати в аспекті співвідношення правового статусу органу держави з посадовою особою.

МОЗ України є центральним галузевим органом державного управління у сфері охорони здоров'я населення країни. Міністерство охорони здоров'я України, є галузевим органом управління у сфері охорони здоров'я населення, який здійснює певні функції міжгалузевого управління. Так, відповідно до п.3.11 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, здійснює контроль і нагляд за додержанням санітарного законодавства, державний стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [10].

Порівняльний аналіз основних функцій та завдань, що стоять перед МОЗ України та Державною санітарно-епідеміологічною службою України, дозволяє стверджувати, що в результаті адміністративної реформи не відбулося чіткого розмежування між цими державними органами виконавчої влади.

Аналізуючи зміст аналогічного Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 24.07.2000 р., відповідно до якого на МОЗ поклалися управлінські функції, щодо здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду і методичного керівництва роботою органів санітарно-епідеміологічних служб, незалежно від відомчої підпорядкованості [11], потрібно зазначити, що чинне Положення узагальнює та не чітко випишує управлінські функції щодо координації діяльності санітарно-епідеміологічної служби.

В рамках адміністративної реформи було створено новий центральний орган державної виконавчої влади у формі Державної санітарно-епідеміологічної служби України, на яку було покладено функції з реалізації державної політики у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Державна санітарно-епідеміологічної служба є центральним органом виконавчої влади у галузі охорони здоров'я та утворена для забезпечення реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [12]. Держсанепідслужба України провадить свою діяльність згідно Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 400/2011 [13].

На підставі викладеного можна зробити припущення, що вищезазначене обумовлюється майбутньою зміною правового статусу посадових осіб санітарно-епідеміологічної служби у зв'язку зі змінами законодавства про державну службу та віднесення останніх до державних службовців, адже на сьогодні регулювання діяльності посадових осіб санітарно-епідеміологічної служби відбувається відповідно до норм трудового законодавства,

хоча повноваження останніх мають спеціальний статус відповідно до норм адміністративного законодавства.

Спеціальний правовий статус посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби обумовлюється також його міжгалузевим правовим статусом, досвід зарубіжних країн, у тому числі Росії, свідчить про об'єктивну тенденцію трансформації функцій посадових осіб у бік інспекторських функцій, а у деяких випадках ця трансформація набуває ознак правоохоронної діяльності.

Державна санітарно-епідеміологічна служба взагалі та посадові особи зокрема здійснюють свої завдання через санітарно-епідеміологічний нагляд. Стаття 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [14] закріплює поняття санітарно-епідеміологічного нагляду – діяльність органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби по контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників.

Відповідно до «Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» (далі – Положення), 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, а також контроль за дотриманням санітарного законодавства [15].

Пункт 17 Положення закріплено, що посадові особи державної санітарно-епідеміологічної служби системи МОЗ здійснюють свої повноваження у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць та на об'єктах нагляду, а посадові особи державної санітарно-епідеміологічної служби інших центральних

органів виконавчої влади – на підпорядкованих їм територіях і об'єктах нагляду, а також у підрозділах і установах [15].

Так, до кола повноважень керівників санітарно-епідеміологічної служби України належить право в межах своєї компетенції видавати накази з питань діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби України, обов'язкові для виконання всіма юридичними та фізичними особами постанови, розпорядження, висновки, приписи щодо дотримання вимог санітарного законодавства, проведення санітарних заходів; вносити пропозиції центральним і місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, іншим державним органам щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення України.

Головні державні санітарні лікарі Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, районів, міст, районів у містах та їх заступники, головні державні санітарні лікарі водного, залізничного, повітряного транспорту та їх заступники, а також головні державні санітарні лікарі об'єктів, що мають особливий режим роботи, у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць та на об'єктах нагляду мають право: видавати постанови про накладення штрафу та застосування фінансових санкцій за порушення санітарного законодавства (п.19.14); у порядку, встановленому головним державним санітарним лікарем України: а) складати протоколи та акти про порушення санітарного законодавства; б) видавати постанови, приписи, а також вносити пропозиції (подання): власникам підприємств, установ і організацій усіх форм власності або уповноваженим ними особам про відсторонення від будь-яких видів діяльності, робіт, навчання, відвідування дошкільних закладів осіб, які хворі на інфекційні хвороби або є носіями інфекційних захворювань чи були в контакті з такими хворими, а також осіб, які ухиляються від обов'язкового медичного огляду або щеплення проти інфекцій, перелік яких встановлюється МОЗ; про приведення нормативно-технічних, роз-



порядчих та інших документів державних, громадських органів та їх посадових осіб у відповідність з вимогами санітарного законодавства; про обмеження діяльності об'єкта державного санітарно-епідеміологічного нагляду у разі виявлення порушень ним санітарного законодавства, що безпосередньо не впливають негативно на здоров'я людей, але можуть зумовлювати негативний вплив на нього; в) видавати постанови: про тимчасову заборону чи припинення діяльності об'єкта державного санітарно-епідеміологічного нагляду у разі виявлення порушень ним санітарного законодавства, що можуть негативно вплинути на здоров'я людей, але ці порушення можна усунути здійсненням відповідних заходів; про заборону чи припинення діяльності об'єкта державного санітарно-епідеміологічного нагляду у разі виявлення порушень санітарного законодавства, що негативно впливають на здоров'я людей і не можуть бути усунуті здійсненням відповідних заходів; г) вносити пропозиції (подання) органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування про запровадження на відповідних територіях чи об'єктах нагляду особливих умов та режиму праці, навчання, пересування і перевезення, спрямованих на запобігання та ліквідацію захворювань (п.19.15) [15].

Як показує аналіз опрацьованої наукової літератури, питанню визначення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення у галузі охорони здоров'я населення науковцями не приділялася. Науково-практичний коментар Кодексу про адміністративні правопорушення в галузі охорони здоров'я визначає такі категорії суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення в галузі охорони здоров'я населення [16, с.79–80] – Стаття 42. Порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм – громадяни та посадові особи [17].

Відповідно до ст.236 КУпАП України [17], органи санітарно-епідеміологічної служби розглядають справи про порушення санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних

правил та норм, а також про наступні адміністративні правопорушення: порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці; порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів; порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання відходів; порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення відходів; виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації; приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними; змішування чи захоплення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу, тощо.

Характеризуючи специфічні особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби по застосуванню адміністративних стягнень, В.В. Мартиновський зазначає, що із семи видів адміністративних стягнень, зазначених у ст.24 КУпАП, органи санітарно-епідеміологічної служби правомочні застосовувати одне – штраф. У цілому, процедура накладення та стягнення штрафів органами санітарно-епідеміологічної служби має певні особливості та містить три основні стадії (порушення справи, розгляд справи та винесення постанови, виконання цієї постанови) та одну альтернативну (оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення) [18, с.13].

На підставі вищевикладеного вважаємо, що норма ст.46 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» є спеціальною по відношенню до ст.42 Кодексу України про

адміністративні правопорушення, адже штраф неможливо накласти на винну особу на підставі санітарного законодавства, а виключно на підставі та у відповідності до норм КУпАП, який також чітко врегулює процедуру притягнення осіб до адміністративної відповідальності, а отже потрібно використовувати для подолання ієрархічної колізії загальний колізійний принцип – *lex superior derogat legi interior*.

Посадові особи санітарно-епідеміологічної служби наділені визначеним колом повноважень, у межах яких відбувається реалізація права щодо вирішення адміністративних спорів у чому і полягає особливість визначення правого статусу останніх.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Солдатенко О. Перспективи реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я через медичне страхування / Солдатенко О. // Право України. – 2009. – № 3. – С. 54–58.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
4. Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутеник. – М. : ИНФА-М., 1998. – С. 480-481.
5. Сыроватская Л. А. Трудовое право / Сыроватская Л. А. – М. : Высшая школа, 1995. – 255 с.
6. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник / Болотіна Н. Б. – 5-те вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2008. – 860 с.
7. Кодекс законів про працю України : від 10.12.1971 р. // ВВР Української РСР. – 1972. – Додаток № 50. – Ст. 375.
8. Пашков А. С. Обязанность трудиться по советскому праву / Пашков А. С., Хрусталева Б. Ф. – М. : Юрид. лит., 1970. – 238 с.
9. Лебедев В. М. Трудовое право. Проблемы общей части / Лебедев В. М. – Томск : Томск. гос. пед. ун-т, 1998. – 184 с.
10. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України» : від 13.04.2011 р., № 467/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=918%2F2000>.
11. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України» : від 24.07.2000 р., № 918/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>.
12. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» : від 09.12.2010 р., № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.
13. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України» : від 06.04.2011 р., № 400/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=400%2F2011>.
14. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» : від 24.02.1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 27. – Ст. 219.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні» : від 22.06.1999 р., № 1109 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1109-99-%EF>.
16. Співак М. Суб'єкти адміністративної відповідальності за порушення в галузі охорони здоров'я населення / Співак М. // Право України. – 2009. – № 4. – С. 79–85.
17. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

18. Мартиновський В. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. В. Мартиновський ; Нац. юрид. акад. ім. Ярослава Мудрого. - Х., 2008. – 21 с.

*Кожушко С. І. Особливості визначення правового статусу посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби України / С. І. Кожушко, К. М. Буяло // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 386–392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11kciccu.pdf>*

Проблематикою даного дослідження є правові питання визначення особливості правового статусу посадових осіб санітарно-епідеміологічної служби України, визначення відмежування прав та обов'язків, повноважень за загальним та спеціальним законодавством.

\*\*\*

*Кожушко С.И., Буяло К.Н. Особенности определения правового статуса должностных лиц государственной санитарно-эпидемиологической службы Украины*

Проблематикой данного исследования являются правовые вопросы определения особенности правового статуса должностных лиц санитарно-эпидемиологической службы Украины, определения разграничения прав и обязанностей, полномочий, по общему и специальному законодательству.

\*\*\*

*Kozhushko S.I., Buyalo K.N. Features of Determination of Law Status of Public Servants of Government Sanitary-Epidemiology Service of Ukraine*

Problem of this research are legal questions of determination of feature of legal status of public servants sanitary-epidemiology service of Ukraine, determination of differentiating of rights and duties, plenary powers, on a general and special legislation.

Форум права ФОР