

Гаман Тарас Богданович

аспірант Навчально-наукового інституту державного управління Національного університету "Львівська політехніка", начальник відділу безпеки середовища життєдіяльності Управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства Головного управління Держпродспоживслужби в Івано-Франківській області

ORCID: 0000-0001-8139-8791

e-mail: hamantaras@gmail.com

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ САНІТАРНОГО ТА ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено етапи реформування центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення під час функціонування Державної санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України, Державної санітарно-епідеміологічної служби України та Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Зокрема, з'ясовано, що досягнення сфери санітарного та епідемічного благополуччя населення, яка удосконалювалась протягом десятиліть, за останні роки були нівельовані внаслідок ліквідації та реорганізації зазначених вище державних органів. Новостворена структура Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів виконує всі поставлені на неї завдання, незважаючи на величезне скорочення працівників у процесі реформ та відсутність адаптованої законодавчої бази.

Ключові слова: санітарно-епідеміологічний нагляд; охорона здоров'я; реформування; Держпродспоживслужба; СЕС; Держсанепідслужба; Держпраці; МОЗ України.

Постановка проблеми. Упродовж останнього десятиліття в Україні відбуваються чисельні реформи багатьох сфер. Також реформи не минули й систему охорони здоров'я, а саме її профілактичний напрямок – сферу санітарного та епідемічного благополуччя населення. На сьогодні реформа є незавершеною, що створює незручності у роботі служб, які стоять на варті нашого здоров'я.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблему реформування центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, вивчали: А. Холостова, І. Демченко, Є. Белей, Г. Слабкий, І.С. Миронюк, Н. Нізова, В. Шафранський.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні функції Державної санітарно-епідеміологічної служби України поділені між Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Міністерством охорони здоров'я України та Державною службою України з питань праці, проте без відповідного законодавчого супроводу, що створює проблеми у реалізації ними своїх повноважень та потребує негайного вирішення.

Виклад основного матеріалу. Запобігання захворюванням на сьогодні є ключовим фактором збереження життя і здоров'я населення України. Профілак-

тичній медицині менше приділяють уваги, оскільки це процес тривалий і не завжди помітний одразу. Ще епідеміолог Лев Васильович Громашевський зазначав, що коли лікар виліковує 10-15 хворих, його готові прославляти, але той, хто запобіг від захворювань тисячі і сотні тисяч чоловік, лишається непомітним, бо ж як оцінити те, що не сталося [1]. Сфера санітарного та епідемічного благополуччя населення є однією з важливих складових профілактичної медицини.

Останніми роками до центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що реалізують державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, належала Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України (далі – Держсанепідслужба МОЗ України), до якої входили обласні, міські, районні та районні в містах санітарно-епідеміологічні станції. Але у 2012 році без правонаступництва було ліквідовано всі санітарно-епідеміологічні станції України згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я України від 21.09.2012 р. №176-о "Про ліквідацію бюджетних закладів, установ і організацій, що належать до сфери управління Міністерства охорони здоров'я України" [2]. Цей наказ Міністерства охорони здоров'я України [2] напряду порушував статтю 49 Конституції України [3], де йдеться, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; наявна мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Згідно з наказом Міністерства охорони здоров'я України від 28.10.2002 р. № 385 "Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад, посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою, посад професіоналів у галузі охорони здоров'я, посад фахівців у галузі охорони здоров'я та посад професіоналів з вищою немедичною освітою у закладах охорони здоров'я" [4] до переліку закладів охорони здоров'я належать:

- Санітарно-епідеміологічна станція (центральна, республіканська, обласна, міська, міжрайонна, районна);
- Санітарно-епідеміологічна станція на водному транспорті (центральна, басейнова, портова);
- Санітарно-епідеміологічна станція на залізничному транспорті (центральна, на залізницях, лінійна);
- Санітарно-епідеміологічна станція об'єкта з особливим режимом роботи;
- Центральна санітарно-епідеміологічна станція на повітряному транспорті.

Ці заклади були практично на кожній адміністративній території (сільський район, місто, район у місті), мали статус окремої юридичної особи. Їх налічувалося близько 800, а штат працівників становив 52 944 особи [5].

Зважаючи на зазначене вище, наказ Міністерства охорони здоров'я України від 21.09.2012 р. № 176-о "Про ліквідацію бюджетних закладів, установ і організацій, що належать до сфери управління Міністерства охорони здоров'я України" [2] є антиконституційним та порушує права громадян щодо отримання медичної допомоги.

У 2013 році її функції почала здійснювати Державна санітарно-епідеміологічна служба України (далі – Держсанепідслужба України), яка відповідно

до Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України, затвердженого Указом Президента України 6 квітня 2011 р. № 400/2011 [6], Указу Президента України № 1085/2010 від 9 груд. 2010 р. "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [7], розпорядження Кабінету Міністрів України "Про передачу цілісних майнових комплексів державного підприємства, установи та організації до сфери управління Державної санітарно-епідеміологічної служби" від 3 жовтня 2012 р. № 744-р [8].

Ця служба була ЦОВВ, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я України. На Держсанепідслужбу України було покладено функції з реалізації державної політики у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення [6].

У складі новоствореної служби були Головні управління Державної санітарно-епідеміологічної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на водному, залізничному, повітряному транспорті та їх відокремлені структурні підрозділи в містах (міські управління) та районах (районні або міжрайонні управління) [9].

Аналіз реформування санітарно-епідеміологічної служби в Україні здійснювала у своїх роботах А. Холстова [10]. Загальна чисельність Державної санітарно-епідеміологічної служби України на той час становила 29961 посаду, проте безпосередньо до ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення (Управління Держсанепідслужби України), входило 2500 державних службовців та 5000 недержавних. Решта працівників забезпечували проведення лабораторних та інструментальних досліджень та випробувань у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення у відповідних державних установах Держсанепідслужби [5, 10].

Про Держсанепідслужбу МОЗ України та Держсанепідслужбу України не завжди добре відгукувались, особливо суб'єкти підприємницької діяльності. Негативні відгуки були пов'язані з тим, що ці служби стояли на сторожі здоров'я людей у всіх сферах життя, починаючи від умов навчання, виховання, проживання дітей і закінчуючи санітарним наглядом за забезпеченням радіаційної безпеки, та вимагали дотримуватись державних санітарних норм і правил, санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, санітарно-епідеміологічних правил і норм, протиепідемічних правил і норм, гігієнічних та протиепідемічних правил і норм, державних санітарно-епідеміологічних нормативів, санітарних регламентів.

Ще однією важливою функцією наведених вище установ є реалізація невідкладних заходів із профілактики інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень людей, запобігання шкідливому впливу на стан здоров'я і життя людини факторів середовища життєдіяльності. Окрім того, вони здійснювали санітарні заходи з охорони території України від занесення та поширення особливо небезпечних (зокрема і карантинних) і небезпечних інфекційних хвороб, державний санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль у пунктах пропуску через державний кордон [6].

Не зрозумілим залишається подальше реформування Держсанепідслужби України, оскільки за три наступні роки відбувались лише налагодження роботи служби та адаптація до нових умов праці. Проте не всі свої функції можна було повноцінно виконувати.

Так, під час утворення управлінь Держсанепідслужби України планові заходи державного нагляду (контролю) з питань дотримання вимог санітарного законодавства впродовж 2013 року не здійснювали, оскільки організація служби відбулася після завершення планування на відповідний період. Вперше управління Держсанепідслужби України мали змогу спланувати та розпочати планові перевірки у 2014 році. Незважаючи на всі перераховані вище зміни у підходах до перевірок, починаючи з другого півріччя 2014 року, планові заходи державного нагляду (контролю) з питань дотримання санітарного законодавства практично не здійснювались.

Так, статтею 31 Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" [11] (зі змінами, внесеними Законом України від 31.07.2014 №1622-VII [12]) заборонено проведення перевірок органами контролю підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців. Виняток становлять перевірки, що здійснює Державна фіскальна служба, за наявності дозволу Кабінету Міністрів України або за ініціативи суб'єкта господарювання щодо його перевірки.

Аналогічний мораторій на заходи державного нагляду (контролю) з питань дотримання санітарного законодавства запроваджено й у 2015-2016 роках. Відповідно до п. 3 Прикінцевих положень Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [13] у 2015 та 2016 роках перевірки підприємств, установ та організацій, фізичних осіб-підприємців з обсягом доходу до 20 млн грн за попередній календарний рік органи контролю здійснюють виключно з дозволу Кабінету Міністрів України, за заявкою суб'єкта господарювання щодо його перевірки, згідно з рішенням суду або згідно з вимогами Кримінального процесуального кодексу України [14].

Управління Держсанепідслужби України здійснювали планові заходи державного нагляду (контролю) з питань дотримання вимог санітарного законодавства тільки пів року за весь час існування. На мою думку, цього часу замало, щоб проаналізувати діяльність та визначити потребу у цій службі.

Проте на початку 2016 року управління Держсанепідслужби України було реорганізовано у новостворений орган – Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [15].

Новостворена служба на центральному рівні має Управління державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства та розслідування епідеміологічних спалахів, яке реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1092 "Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів" [16] було реорганізовано територіальні органи Державної ветеринарної та фітосанітарної служби,

Державної інспекції з питань захисту прав споживачів та Державної санітарно-епідеміологічної служби шляхом їх приєднання до відповідних територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Згідно з цим документом було утворено 573 заклади.

Складається враження, що основною причиною проведення реформи ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення, було скорочення чисельності співробітників (рис. 1 і 2).

за штатом	- державних службовців - 1453 - недержавних службовців - 1349
фактично	- державних службовців - 755 - недержавних службовців - 894

Рис. 1. Кадрове забезпечення територіальних органів Держпродспоживслужби у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення у 2018 році

Джерело: [17].

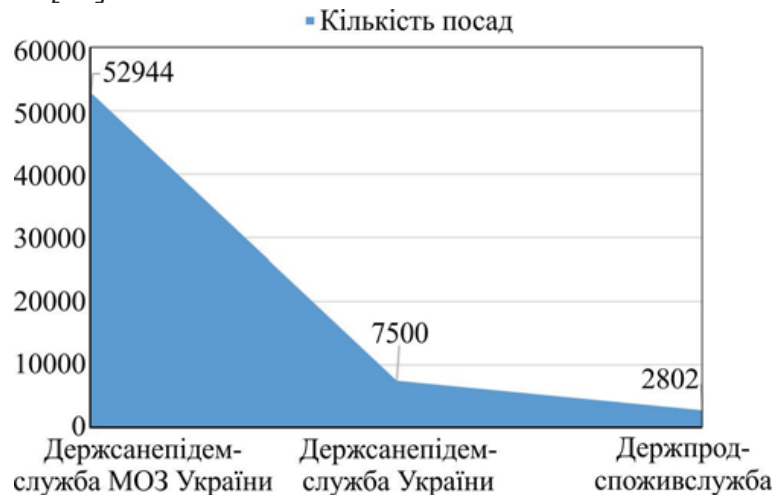


Рис. 2. Кадрове забезпечення ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення у різні періоди реформування

Джерело: [5, 9, 17].

Якщо прийняти чисельність Держсанепідслужби МОЗ України за 100 % (52944 посади), то чисельність Держсанепідслужби України становила 14,2 % (7500 посад), а чисельність спеціалістів Держпродспоживслужби, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, становила 5,3 % (2802 посади). Надзвичайно складно виконувати поставлені завдання такій малій кількості працівників. Проте не всі функції, які виконувала Держсанепідслужба України, перейшли до Держпродспоживслужби (рис. 3).

З рис. 3 видно, що функції, які раніше виконувала одна служба, тепер були розділені між трьома різними органами виконавчої влади.

Під час реорганізації Держсанепідслужби України та розподілу її функцій не було враховано чинний Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" [22], а саме статтю 31, в якій зазначено, що систему державної санітарно-епідеміологічної служби України становлять: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Зважаючи на поло-

ження про Міністерство охорони здоров'я України [19], Держпродспоживслужбу [20] та Державну службу України з питань праці [21] цим органом є саме Держпродспоживслужба.

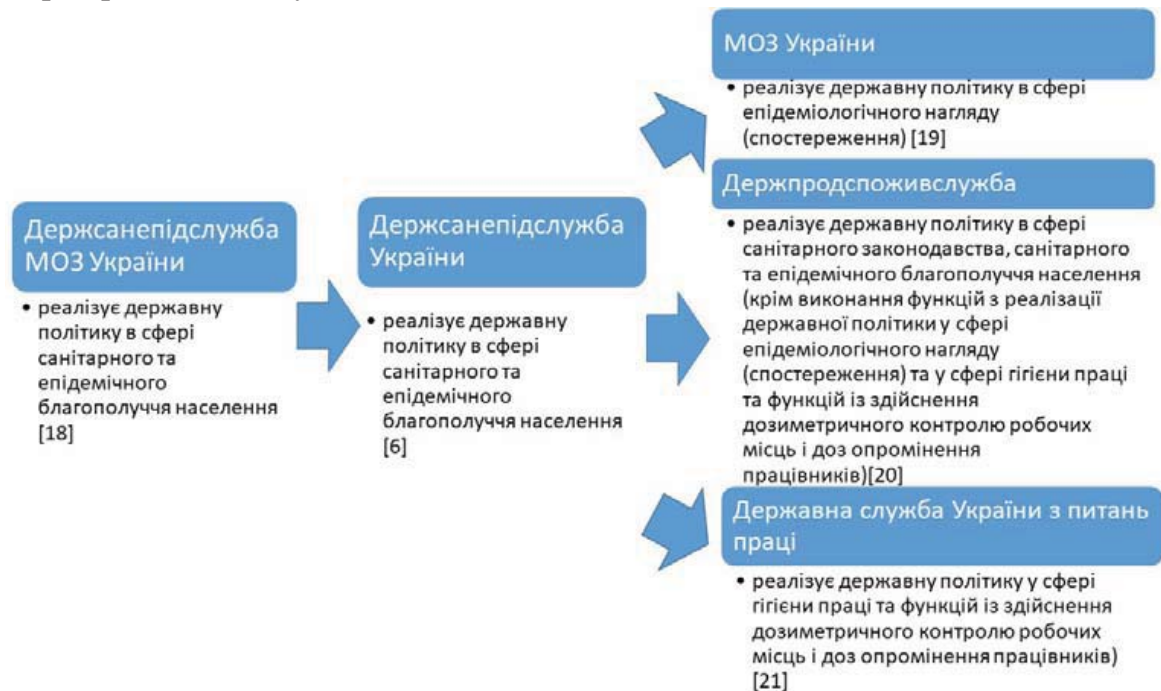


Рис. 3. Функції ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення у різні періоди реформування

Джерело: [6, 18, 21].

Стаття 32 цього Закону [22] констатує таке: "Державну санітарно-епідеміологічну службу України очолює керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, який за посадою є головним державним санітарним лікарем України". Це передбачає, що керівник Держпродспоживслужби є головним державним санітарним лікарем України.

Проте на практиці зовсім інакше. Виходячи з Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667 [20], виникла зміна координації служби через Міністра аграрної політики та продовольства України, а в подальшому через віце-прем'єр-міністра України – Міністра економіки при попередній координації через Міністра охорони здоров'я України та відсутність посад головних державних санітарних лікарів у новоствореній структурі.

На початках ця зміна підпорядкування зумовлювала значні незручності, оскільки згідно зі Законом України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" [22] основні функції щодо реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення можуть виконувати головні державні санітарні лікарі, посад яких у новій структурі не було.

Тому Кабінет Міністрів України видав розпорядження від 22 липня 2016 р. № 564-р "Про уповноваження Голови Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів на затвердження та підписання окремих видів документів" [23], яким уповноважено Голову Державної

служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів затверджувати та підписувати передбачені законодавством документи, повноваження щодо затвердження та підписання яких належить до компетенції головного державного санітарного лікаря України. Надалі керівники самостійних структурних підрозділів територіальних органів Держпродспоживслужби, на які покладено здійснення повноважень Держпродспоживслужби у сфері санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення, забезпечують виконання функцій щодо затвердження та підписання передбачених законодавством документів, повноваження щодо затвердження та підписання яких належить до компетенції головних державних санітарних лікарів відповідної адміністративно-територіальної одиниці (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), у межах повноважень відповідного територіального органу [20].

Отже, функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення виконує Держпродспоживслужба та її територіальні органи.

Проте функції з реалізації державної політики у сфері гігієни праці було передано від Держсанепідслужби України до Державної служби України з питань праці [15, 21]. Цікавим залишається те, що визначення "гігієна праці" в нормативно-правових актах України відсутнє. Залишається незрозумілим, які саме функції зі забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення перейшли до Державної служби України з питань праці, а які реалізує Держпродспоживслужба. Для успішної реалізації функцій у сфері гігієни праці Державній службі України з питань праці потрібно мати повноваження головного державного санітарного лікаря. Тому уповноважено Голову Державної служби з питань праці, начальників територіальних органів Державної служби з питань праці затверджувати та підписувати передбачені законодавством документи, повноваження щодо затвердження та підписання яких, відповідно, належать до компетенції головного державного санітарного лікаря України і головних державних санітарних лікарів у межах відповідних територій у частині здійснення функцій і повноважень з реалізації державної політики у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 876-р "Про уповноваження посадових осіб Державної служби з питань праці на затвердження та підписання окремих видів документів" [24]. Виходить, що є два чинні головні державні санітарні лікарі України та по два в територіальних органах відповідних структур.

Проте частину функцій, а саме реалізацію державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), перебрало на себе Міністерство охорони здоров'я України [15, 19]. Зрозуміло, що для реалізації цієї функції також потрібно мати повноваження головного державного санітарного лікаря. Тому для запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, Кабінет Міністрів України видав розпорядження від 11 березня 2020 р. № 229-р "Про призначення В.К. Ляшка заступником Міністра охорони здоров'я України – головним державним санітарним лікарем України" [25]. Пізніше було видане нове розпо-

рядження Кабінету Міністрів України від 02 червня 2021 р. № 551-р "Про призначення Кузіна І.В. заступником Міністра охорони здоров'я України – головним державним санітарним лікарем України" [26]. Виходить, що є три чинні головні державні санітарні лікарі України на центральному рівні. На регіональному рівні заступник Міністра охорони здоров'я України – головний державний санітарний лікар України – видав розпорядження про уповноваження на здійснення повноважень головного державного санітарного лікаря адміністративної території директорів державних установ обласних (міського, на водному, залізничному, повітряному транспорті) лабораторних центрів Міністерства охорони здоров'я України щодо епідеміологічного нагляду (спостереження), запобігання виникненню та поширенню інфекційних хвороб людини, локалізації та ліквідації їх спалахів та епідемій, крім заходів державного нагляду (контролю) та надання документів дозвільного характеру [27]. Лабораторні центри Міністерства охорони здоров'я України не можуть надавати адміністративні послуги та здійснювати заходи державного нагляду (контролю), оскільки це є прерогатива ЦОВВ, якими вони не являються згідно зі Законом України "Про центральні органи виконавчої влади" [28]. Отже, на регіональному рівні наявні одночасно чинні три головні державні санітарні лікарі відповідної адміністративної одиниці, а функції державного нагляду (контролю) та надання документів дозвільного характеру у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) на територіальному рівні ніхто не виконує.

Висновки і перспективи подальших розвідок. ЦОВВ, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, за крайнє десятиліття переніс дві великі реформи від Держсанепідслужби МОЗ України до Держсанепідслужби та від Держсанепідслужби до Держпродспоживслужби. Доцільність та законність першої реформи залишилася під великим знаком питання, оскільки призвела до скорочення наявної мережі державних і комунальних закладів охорони здоров'я, що на пряму суперечить статті 49 Конституції України [3]. Проте після першої реформи усі функції та повноваження були збережені, що у перспективі дало б змогу повноцінно виконувати свої функції Держсанепідслужбою України, незважаючи на вагоме скорочення працівників. Але, не давши можливості повноцінно запрацювати службі, її вдруге реформували в Держпродспоживслужбу та забравши частину функцій до МОЗ України та Державної служби з питань праці. У зв'язку з розділенням повноважень між трьома ЦОВВ та надання повноважень головного державного санітарного лікаря, як на центральному, так і на регіональному рівнях, керівникам трьох різних структур створює перешкоди у роботі цих структур та не відповідає чинному Закону України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" [22] і потребує негайного вирішення. Окрім того невизначеними залишаються виконавці заходів державного нагляду (контролю) та надання документів дозвільного характеру у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), що є недопустимим у розпал поширення на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Сфера санітарного та епідемічного благополуччя населення надзвичайно важлива і є складовою частиною національної безпеки України, тому ці проблемні питання у роботі служб потребують негайного вирішення.

Список використаної літератури

1. ДУ "Інститут епідеміології та інфекційних хвороб ім. Л.В. Громашевського НАМН України. URL: <http://duieih.kiev.ua/istoriya.html> (дата звернення: 06.11.2021).
2. Про ліквідацію бюджетних закладів, установ і організацій, що належать до сфери управління Міністерства охорони здоров'я України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України №176-о від 21.09.2013 р. URL : http://online.budstandart.com.ua/catalog/doc-page.html?id_doc=51976.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр0#Text>. (дата звернення: 06.11.2021).
4. Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад, посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою, посад професіоналів у галузі охорони здоров'я, посад фахівців у галузі охорони здоров'я та посад професіоналів з вищою немедичною освітою у закладах охорони здоров'я : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 385 від 28.10.2002 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02#Text>. (дата звернення: 10.10.2021).
5. Єрмолова Ю.В. Порятунки потопальних – справа рук самих потопальних, або Чи є життя без санстанцій? // Укр. мед. часопис. URL : <https://www.umj.com.ua/article/43931/poryatunok-potopayuchix-sprava-ruk-samix-potopayuchix-abo-chi-ye-zhittya-bez-sanstancij> (дата звернення: 06.11.2021).
6. Про Положення про Державну санітарно-епідеміологічну службу України : Указ Президента України № 400/2011 від 06.04.2011 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400/2011>. (дата звернення: 12.10.2021).
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085/2010 від 09.12.2010 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>. (дата звернення: 12.10.2021).
8. Про передачу цілісних майнових комплексів державних закладів, підприємств, установ та організацій до сфери управління Державної санітарно-епідеміологічної служби : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 744-р від 03.10.2012 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/744-2012-%D1%80>. (дата звернення: 12.10.2021).
9. Про утворення територіальних органів Державної санітарно-епідеміологічної служби: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1382 від 28.12.2011 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-2011-%D0%BF>. (дата звернення: 12.10.2021).
10. Холостова А.М. Аналіз реформування санітарно-епідеміологічної служби в Україні в 2012 р // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Київ : НАДУ, 2014. № 51. С. 157–166.
11. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України № 719-VII від 16.01.2014 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/719-18>. (дата звернення: 12.10.2021).
12. Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" : Закон України № 1622-VII від 31.07.2014 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1622-18/paran2#n2>. (дата звернення: 12.10.2021).

13. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України № 71-VIII від 28.12.2014 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19>. (дата звернення: 12.10.2021).

14. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс № 4651-VI від 13.04.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. (дата звернення: 10.10.2021).

15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України № 442 від 10.09.2014 р. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 10.10.2021).

16. Про утворення територіальних органів Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України № 1092 від 16.12.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-p#n12>. (дата звернення: 10.10.2021).

17. Григоренко А.А. Про діяльність Держпродспоживслужби у сфері санітарного законодавства у весняно літній період 2018 року : Нарада при Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Київ, 2018. С. 3–6.

18. Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Міністерства охорони здоров'я України : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 420 від 19.11.2002 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0960-02#Text>. (дата звернення: 18.10.2021).

19. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України № 267 від 25.03.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 10.10.2021).

20. Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України № 667 від 2.09.2015 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-p?find=1&text=лікар#w1_3. (дата звернення: 10.10.2021).

21. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України № 96 від 11.02.2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 12.10.2021).

22. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України № 4004-XII від 24.02.1994 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>. (дата звернення: 12.10.2021).

23. Про уповноваження Голови Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів на затвердження та підписання окремих видів документів : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 564-р від 22.07.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2016-%D1%80>. (дата звернення: 12.10.2021).

24. Про уповноваження посадових осіб Державної служби з питань праці на затвердження та підписання окремих видів документів : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 876-р від 23.11.2016 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249524342>. (дата звернення: 12.10.2021).

25. Про призначення Ляшка В.К. заступником Міністра охорони здоров'я України – головним державним санітарним лікарем України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 229-р від 11.03.2020 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-lyashka-v-k-zastupnikom-ministra-ohoroni-zdorovya-ukrayini-golovnim-derzhavnim-sanitarnim-likarem-ukrayini-229110320>. (дата звернення: 12.10.2021).

26. Про призначення Кузіна І.В. заступником Міністра охорони здоров'я України – головним державним санітарним лікарем України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 551-р від 02.06.2021 р. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-kuzina-i-v-zastupnikom-ministra-ohoroni-zdorovya-ukrayini-golovnim-derzhavnim-s20621>. (дата звернення: 12.10.2021).

27. Міністерство охорони здоров'я України. URL : <https://moz.gov.ua/golovnij-derzhavnij-sanitarnij-likar-ukraini> (дата звернення: 06.11.2021).

28. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

Статтю подано: 29.10.2021

Статтю схвалено: 04.12.2021

Haman Taras Bohdanovych

Post-graduate student at Research and Education Institute of Public Administration of Lviv Polytechnic National University, director of the Department of Environmental Safety of the State Department of Sanitary Control of Main Department of the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection in Ivano-Frankivsk oblast

ORCID: 0000-0001-8139-8791

e-mail: hamantaras@gmail.com

FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF SANITARY AND EPIDEMIC WELL-BEING OF THE POPULATION IN UKRAINE

Problem setting. The last decade in Ukraine has become remarkable for the reason of numerous reforms that have taken place in many areas. The health care system also addressed the reforms, namely those related to prevention – the sphere of sanitary and epidemic well-being of the population. As of date, the reform is incomplete, which creates inconvenience in the work of health care services.

Recent research and publications analysis. The problem of reforming the central executive bodies that implement the state policy in the field of sanitary and epidemic welfare of the population studied: A.M. Kholostova, I.S. Demchenko, Ye.N. Belei, H.O. Slabkyi, I.S. Myroniuk, N.M. Nizova, V.V. Shafranskyi.

Highlighting previously unsettled parts of the general problem. At present, the functions of the State Sanitary and Epidemiological Service of Ukraine are divided between the State Service for Food Safety and Consumer Protection, the Ministry of Health of Ukraine and the State Work Service of Ukraine, but without appropriate legislative support, which creates problems in exercising their powers and requires immediate attention.

Paper main body. Today, disease prevention is a key factor in saving the lives and health of the population of Ukraine. However, preventive medicine is paid less attention, because it is a long process and not always has an immediate effect. The sphere of sanitary and epidemic well-being of the population is one of the important components of preventive medicine.

In the recent years, the central bodies of the executive power (hereinafter – CBEP) responsible for implementation of the state policy in the field of sanitary and epidemic well-being of the population included the State Sanitary and Epidemiological Service of Ministry of Health of Ukraine (hereinafter – SSESU of MH of Ukraine), which consisted of regional, municipal, district and municipal district sanitary-epidemiological stations. But in 2012, the activity of all sanitary-epidemiological stations in Ukraine was terminated without any legal succession in accordance with the order of Ministry of Health of Ukraine №176-o dated 21.09.2012 "On liquidation of budget establishments, institutions and organizations administered by the Ministry of Health of Ukraine". This order of the Ministry of Health of Ukraine directly violated the article 49 of the Constitution of Ukraine, which states that every person has the right to health care, medical assistance and medical insurance. The state and municipal institutions of health care provide the medical care free of charge; the existing network of such institutions can not be liquidated. The state promotes the development of health institutions irrespective of its proprietary form.

In 2013, its functions started to perform the State Sanitary and Epidemiological Service of Ukraine (hereinafter – Derzhsanepidsluzhba of Ukraine).

This service was CBEP, directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Ministry of Health of Ukraine. The function of Derzhsanepidsluzhba of Ukraine was to implement the state policy in the field of sanitary and epidemic well-being of the population.

Further reforming of Derzhsanepidsluzhba of Ukraine remains unclear as three next years were devoted to the organization of work process and adaptation to the new work conditions.

However, in the beginning of 2016, the Department of Derzhsanepidsluzhba of Ukraine was reorganized into a newly created body – the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection (hereinafter – Derzhprodspozhyvsluzhba) in accordance with the decree of Cabinet of Ministers of Ukraine № 442 dated September 10, 2014 "On optimization of system of central bodies of executive power".

Considering the quantity of employees of Derzhsanepidsluzhba of Ministry of Health of Ukraine as 100 % (52944 positions), then the quantity of employees of Derzhsanepidsluzhba of Ukraine was 14,2 % (7500 positions), and the quantity of specialists of Derzhprodspozhyvsluzhba that ensure the implementation of the state policy in the field of sanitary and epidemic well-being has become 5,3 % (2802 positions). It is extremely complicated to perform the set forth tasks for such a small quantity of employees. However, not all the functions that was performing Derzhsanepidsluzhba of Ukraine passed to Derzhprodspozhyvsluzhba.

The functions in the domain of one service, now were divided between three different bodies of the executive power.

The main functions concerning the implementation of the state policy in the field of sanitary and epidemic well-being of the population can be performed by chief state sanitary doctors, the positions that did not exist in the new structure.

Therefore, on July 22, 2016, the Cabinet of Ministers of Ukraine passed a decree № 564-p "On powers of Chief of the State Service for Food Safety and Consumer Protection to approve and sign certain types of documents", which authorized Chief of the State Service for Food Safety and Consumer Protection to approve and sign the documents specified by the law, which can be approved and signed by Chief state sanitary doctor of Ukraine.

However, the functions of implementation of the state policy in the field of work hygiene were transferred from Derzhsanepidsluzhba of Ukraine to the State Work Service of Ukraine. Therefore, Chief of the State Work Service of Ukraine, directors of territorial bodies of the State Work Service were authorized to approve and sign the documents specified by the law, which are in the competence range of Chief state sanitary doctor of Ukraine and chief state sanitary doctors within the limits of the respective territories in the part of execution of functions and powers concerning implementation of the state policy in the field of work hygiene and radiation

exposure survey of working places and employees in accordance with decree of Cabinet of Ministers of Ukraine № 876-p dated November 23, 2016 "On authorizing the official persons of the State Employment Service to approve and sign the certain types of documents".

However, the part of functions, namely the implementation of the state policy in the field of epidemiological control (monitoring), was transferred to the domain of Ministry of Health of Ukraine. It is clear that for implementation of the mentioned function are required the powers of Chief state sanitary doctor. Therefore, the Cabinet of Ministers of Ukraine passed the decree № 229-p dated March 11, 2020 "On appointment of Liashko V.K. to the position of Deputy Minister of Health of Ukraine – Chief state sanitary doctor of Ukraine". It comes that there are three active chief sanitary doctors of Ukraine on the central level. On the regional level, there are three active chief state sanitary doctors of the respective administrative unit, and there are no responsible persons for the functions of the state control (monitoring) and provision of permission documents in the field of epidemiological control (monitoring) on the territorial level.

Conclusions of the research and prospects for further studies. Conclusions of the research and prospects for further studies. Over the last decade, CBEP that ensures the implementation of the state policy in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population passed through two big reforms from Derzhsanepidsluzhba of MH of Ukraine to Derzhsanepidsluzhba and from Derzhsanepidsluzhba to Derzhprodspozhyvsluzhba. The expediency and legitimacy of the first reform has remained under the big question mark as it led to shortage of the existing network of the state and municipal health institutions that directly contradicts the Art.49 of the Constitution of Ukraine. But, before the service could start working efficiently, it was reformed for the second time into Derzhprodspozhyvsluzhba with transfer of part of its functions to the Ministry of Health of Ukraine and the State Work Service. For the reason of division of powers between three CBEP and provision of powers of Chief state sanitary doctor, as on central as on regional levels, to the chiefs of three different structures, creates the difficulties in the work of these structures and does not correspond to the actual Law of Ukraine "On provision of sanitary and epidemic well-being of the population" and requires immediate attention. Besides, the executives of measures of the state control (monitoring) and provision of permission documents in the field of epidemiological control (monitoring) remain unspecified, which is inadmissible during the climax of spread on the territory of Ukraine of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2.

Key words: sanitary-epidemiological control; health care; reforming; Derzhprodspozhyvsluzhba; SES; Derzhsanepidsluzhba; State Work Service; Ministry of Health of Ukraine.

References

1. DU "Instytut epidemiologii ta infektsiinykh khvorob im. L.V. Hromashevskoho NAMN Ukrainy. URL : <http://duieih.kiev.ua/istoriya.html> [in Ukrainian].
2. Pro likvidatsiiu biudzhethnykh zakladiv, ustanov i orhanizatsii, shcho nalezhat do sfery upravlinnia Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy. №176-o (2013). URL : http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=51976. [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy (1996). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
4. Pro zatverdzhennia perelikiv zakladiv okhorony zdorov'ia, likarskykh, provizorskykh posad, posad molodshykh spetsialistiv z farmatsevtichnoiu osvitoiu, posad profesionaliv u haluzi okhorony zdorov'ia, posad fakhivtsiv u haluzi okhorony zdorov'ia ta posad profesionaliv z vyshchoiu nemedychnoiu osvitoiu u zakladakh okhorony zdorov'ia. № 385 (2002). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02#Text> [in Ukrainian].

5. Yermolova, Yu. V. (2018). Poriatunok potopaiuchykh – sprava ruk samykh potopaiuchykh, abo Chy ye zhyttia bez sanstantsii? Ukr. med. chasopys. URL : <https://www.umj.com.ua/article/43931/poryatunok-potopayuchix-sprava-ruk-samix-potopayuchix-abo-chi-ye-zhittya-bez-sanstancij> [in Ukrainian].

6. Pro Polozhennia pro Derzhavnu sanitarno-epidemiolohichnu sluzhbu Ukrainy. № 400/2011 (2011). URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400/2011> [in Ukrainian].

7. Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady. № 1085/2010 (2010). URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010> [in Ukrainian].

8. Pro peredachu tsilisnykh mainovykh kompleksiv derzhavnykh zakladiv, pidpriemstv, ustanov ta orhanizatsii do sfery upravlinnia Derzhavnoi sanitarno-epidemiolohichnoi sluzhby. № 744-r (2012). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/744-2012-%D1%80> [in Ukrainian].

9. Pro utvorennia terytorialnykh orhaniv Derzhavnoi sanitarno-epidemiolohichnoi sluzhby. № 1382 (2011). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].

10. Kholostova, A. M. (2014). Analiz reformuvannia sanitarno-epidemiolohichnoi sluzhby v Ukraini v 2012 r. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, Issue 51, pp. 157-166. [in Ukrainian].

11. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2014 rik. № 719-VII (2014). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/719-18> [in Ukrainian].

12. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2014 rik". № 1622-VII (2014). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1622-18/paran2#n2> [in Ukrainian].

13. Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy. № 71-VIII (2014). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/71-19> [in Ukrainian].

14. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy. № 4651-VI (2012). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> [in Ukrainian].

15. Pro optymizatsiiu systemy tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady. № 442 (2014). URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

16. Pro utvorennia terytorialnykh orhaniv Derzhavnoi sluzhby z pytan bezpechnosti kharchovykh produktiv ta zakhystu spozhyvachiv. № 1092 (2015). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-2015-%D0%BF#n12> [in Ukrainian].

17. Hryhorenko, A. A. (2018). *Pro diialnist Derzhprodspozhyvsluzhby u sferi sanitarnoho zakonodavstva u vesniano litnii period 2018 roku*. Kyiv, pp. 3-6. [in Ukrainian].

18. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro derzhavnu sanitarno-epidemiolohichnu sluzhbu Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy. № 420 (2002). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0960-02#Text> [in Ukrainian].

19. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo okhorony zdorov'ia Ukrainy. № 267 (2015). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

20. Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan bezpechnosti kharchovykh produktiv ta zakhystu spozhyvachiv. № 667 (2015). URL : <https://za->

kon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015%D0%BF?find=1&text=%D0%BB%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%80#w1_3 [in Ukrainian].

21. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z pytan pratsi. № 96 (2015). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

22. Pro zabezpechennia sanitarnoho ta epidemichnoho blahopoluchchia nase-lennia. № 4004-XII (1994). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4004-12> [in Ukrainian].

23. Pro upovnovazhennia Holovy Derzhavnoi sluzhby z pytan bezpechnosti kharchovykh produktiv ta zakhystu spozhyvachiv na zatverdzhennia ta pidpysannia okremykh vydiv dokumentiv. № 564-r (2016). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2016-%D1%80> [in Ukrainian].

24. Pro upovnovazhennia posadovykh osib Derzhavnoi sluzhby z pytan pratsi na zatverdzhennia ta pidpysannia okremykh vydiv dokumentiv. № 876-r (2016). URL : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249524342> [in Ukrainian].

25. Pro pryznachennia Liashka V. K. zastupnykom Ministra okhorony zdo-rov'ia Ukrainy – holovnym derzhavnym sanitarnym likarem Ukrainy. № 229-r (2020). URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-lyashka-v-k-zastup-nikom-ministra-okhoroni-zdorovya-ukrayini-golovnim-derzhavnim-sanitarnim-lika-rem-ukrayini-229110320> [in Ukrainian].

26. Pro pryznachennia Kuzina I.V. zastupnykom Ministra okhorony zdorov'ia Ukrainy – holovnym derzhavnym sanitarnym likarem Ukrainy. № 551-r (2021) URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-priznachennya-kuzina-i-v-zastupnikom-ministra-okhoroni-zdorovya-ukrayini-golovnim-derzhavnim-s20621> [in Ukrainian].

27. Ministerstvo okhorony zdorov'ia Ukrainy. URL : <https://moz.gov.ua/go-lovniy-derzhavniy-sanitarniy-likar-ukraini> [in Ukrainian].

28. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady. № 3166-VI (2011). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> [in Ukrainian].

Paper submitted: 29.10.2021

Paper accepted: 04.12.2021

Цитування: Гаман Т. Б. Формування та реалізація державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення в Україні // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3/4 (68/69) : у 2 ч. Ч.1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : НЛТУ України, 2021. С. 33–47. (DOI: <https://doi.org/10.36930/506803>)

Citation: Haman, T. B. (2021). Formation and implementation of state policy in the field of sanitary and epidemic well-being of the population in Ukraine. *Efficiency of Public Administration*, Issue 3/4(68/69), pp. 33-47. (DOI: <https://doi.org/10.36930/506803>)