

СПРАВА ДСЕС: ПРАВИЙ ТОЙ, У КОГО БІЛЬШЕ ПРАВ?

Так зване реформування ДСЕС не тільки «наламало дров» у сфері санітарно-епідеміологічного нагляду, а й стало прецедентом захисту прав медичних працівників у суді. Адже рішення згори мають бути і мудрими, і неодмінно законними.



Сергій МАЛОВИЧКО, заступник Голови з правової роботи Донецької обласної організації Профспілки працівників охорони здоров'я України, адвокат

Згідно з Конституцією України саме держава забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя населення країни. Указом Президента України у 2011 році була створена Державна санітарно-епідеміологічна служба України (далі — ДСЕС) — центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у цій галузі. Безперечно, СЕС існували й до того, але організаційно-правової форми державної служби вони набули тільки після прийняття згаданого Указу. Однак новий статус і широкі повноваження ДСЕС (державний нагляд за якістю повітря, води, споживчими товарами тощо) зберігалися недовго: ДСЕС почали кардинально реформувати (де-юре), а де-факто — знижувати.

Першим випробуванням на міцність стала фактична ліквідація ДСЕС згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 14.11.2011 р. №1184. Щойно створивши службу, Уряд «прописав» поетапно скоротити її майже на 50%! Тоді ж наша обласна організація Профспілки звернулася до суду з вимогою визнати згадану постанову незаконною — цей крок об'єднав профспілки в боротьбі за збереження ДСЕС, завдяки чому повної руйнації служби вдалося уникнути. Хоча (як це не парадоксально) у тій судовій справі не було прийнято рішення щодо законності оскарженої постанови Кабміну...

Друге випробування для ДСЕС (воно триває донині) пов'язане з реалізацією Постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. №442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої

влади» (далі — Постанова №442). Прийняття цього документа — яскравий приклад руйнівної дії вірусу «реформ задля реформ», котрий загрожує не лише окремій службі, а й усьому населенню країни.

Постанова №442, «реформаторський» задум якої передбачає приєднання ДСЕС до новоствореної Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, — черговий замах на Держсанепідслужбу з метою знищення її структури, повноважень і кадрового потенціалу.

15 жовтня 2014 року в Києві під егідою Федерації профспілок України під стінами Кабінету Міністрів України відбулася попереджувальна акція протесту з вимогами скасувати положення Постанови № 442 в частині реорганізації ДСЕС, а також не допустити скорочення понад 25 тис. медичних працівників служби та втрати ними права на соціальні гарантії. На жаль, озвучені профспілками й фахівцями галузі зауваження Уряд залишив поза увагою. Тому в грудні 2014 року Профспілка працівників охорони здоров'я України звернулася до суду з вимогою визнати незаконною Постанову №442 у частині реорганізації ДСЕС. Цього разу на боці Профспілки в суді виступили і Міністерство охорони здоров'я України, і Держсанепідслужба України.

У юридичному аспекті питання ніхто не заперечує проти повно-

важень Кабміну створювати, реорганізовувати та ліквідувати центральні органи виконавчої влади. Єдине, що для цього потрібно, — дотримання Регламенту Кабінету Міністрів України. Це вимоги Закону України «Про Кабінет Міністрів України» і суттєва підстава виміру на законність будь-яких його рішень. А Регламент передбачав погодження проекту Постанови №442 (у частині реорганізації ДСЕС) з МОЗ України як із головним органом виконавчої влади з формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Ще напередодні звернення до суду Профспілка отримала відповідь від головного розробника Постанови №442 — Міністерства юстиції, у якій воно посилялося на «офіційну позицію МОЗ України», однак, як виявилось, відповідного листа (про погодження згаданої постанови МОЗ України) немає. Натомість тодішній заступник Міністра охорони здоров'я Наталя Лісневська в офіційному листі МОЗ (доданому до відповіді Мініюсту) чітко вказувала: «Проект постанови не надходив на погодження до Міністерства охорони здоров'я України, що не відповідає §37 Регламенту Кабінету Міністрів...» Додаткове підтвердження цього факту — лист за підписом іншого (на той час) заступника Міністра охорони здоров'я України Альони Терещенко, де також зазначено, що «проект постанови...

на погодження до МОЗ України не надходив».

Ще одна деталь, можливо, для когось неважлива, але з юридичного боку суттєва. Постановою №442 прописана так звана реорганізація Державної санітарно-епідеміологічної служби, але юридично такої не існує, оскільки в Єдиному державному реєстрі зазначена Державна санітарно-епідеміологічна служба України.

Упродовж розгляду справи Профспілка неодноразово виступала з клопотанням заборонити в судовому порядку державному реєстратору вносити будь-які записи до Державного реєстру юридичних осіб стосовно ДСЕС та відчуження її майна (на практиці це перешкодило б скороченню тисяч працівників служби, котрих уже неодноразово попереджали про нього). До речі, можна лише уявити стан людей, які змушені працювати в атмосфері постійного напруження, невизначеності та ще й отримувати подібні «листи щастя» про загрозу скорочення! Однак суд відмовляється задовольнити клопотання Профспілки, мовляв, прийняття такого рішення по справі означитиме прийняття рішення по суті. Тоді фактично це означає, що суд заздалегідь приймає рішення по суті на користь суб'єкта владних повноважень — Кабінету Міністрів?

Мабуть, не так швидко, як хотілося б авторам Постанови №442, але на її продовження приймаються рішення за рішенням, що знищують ДСЕС та заострюють санітарно-епідеміологічну ситуацію в країні.

Представник Уряду в суді надав документи, котрі підтверджують, що ДСЕС України була зазначена в переліку центральних органів виконавчої влади у перших двох варіантах проектів Постанови №442, а вперше «зникла» з нього з приписом про реорганізацію 2 вересня 2014 року — після консультацій з міжнародними організаціями (якими саме — нікому не відомо, у протоколі вказані лише прізвища присутніх на нараді). Мало того, що Кабмін радиться з міжнародними організаціями, назви котрих ніхто не оприлюднює з невідомих причин, він ще й ігнорує законних соціальних партнерів — профспілки. Більше того, у пояснювальній записці до проекту Постанови №442 (яка, до речі, у судовій справі фігурує в кількох варіантах!) вказано, що консультацій з громадськістю та додаткових витрат з державного чи місцевих бюджетів на його втілення не потрібно і він, нібито, не стосується соціально-трудової сфери. Та невже? Тоді чому ДСЕС після прийняття Постанови №442 отримала запит від Мінфіну стосовно фінансового забезпечення заходів,

**« ПОСТАНОВА №442,
«РЕФОРМАТОРСЬКИЙ» ЗАДУМ ЯКОЇ
ПЕРЕДБАЧАЄ ПРИЄДНАННЯ ДСЕС ДО
НОВОСТВОРЕНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
УКРАЇНИ З ПИТАНЬ БЕЗПЕЧНОСТІ
ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ ТА ЗАХИСТУ
СПОЖИВАЧІВ, — ЧЕРГОВИЙ ЗАМАХ НА
ДЕРЖСАНЕПІДСЛУЖБУ З МЕТОЮ ЗНИЩЕННЯ
ЇЇ СТРУКТУРИ, ПОВНОВАЖЕНЬ
І КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ »**

пов'язаних з реалізацією її норм? У додатках до листа ДСЕС від 30.11.2014 р. №06.21-10945/17 прогнозувалося вивільнення у 2015 році працівників служби з необхідними виплатами (відповідно до законодавства) на суму 285 763,7 тис. грн. А ще передбачалися «масове скорочення фахівців гігієнічного/епідемічного профілю», «некерована епідемічна ситуація, зростання витрат бюджету і коштів громадян, а також соціальна напруга в суспільстві», подвоєння кількості випадків інфекційних хвороб з відповідними фінансовими втратами близько 29 млрд грн на рік.

Водночас, поки реформатори вершать свої справи, галузева Профспілка, МОЗ і ДСЕС продовжують домагатися правди в суді. Першою перемогою по справі стала ухвала Вищого адміністративного суду України

(ВАСУ) від 23.09.2015 р., що визнала незаконними рішення судів першої й апеляційної інстанцій, прийняті не на користь Профспілки, — справу відправили на новий розгляд.

Незважаючи на відкритість питання законності Постанови №442 і наші клопотання про призупинення її виконання, вона продовжує втілюватися в життя. Постановою Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. №749 працівників ДСЕС України виключили із встановленої Постановою Уряду від 05.04.2014 р. №85 граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Нині службу намагаються розірвати між новоутвореним Центром громадського здоров'я та Держпродспоживслужбою, і все це — на підставі сумнозвісної Постанови №442.

3 грудня 2015 року під час нового розгляду справи суд першої інстанції знову наступає на старі граблі: не вбачає Постанову №442 незаконною, стверджуючи, що її погоджено з МОЗ України листом від 09.07.2014 р. №37-31-3-10/10100. І це при тому, що саме Міністерство в листі від 26.01.2016 р. №02.2-18/9/17/91/ЗПі-16 (за підписом заступника Міністра — керівника апарату Романа Василюшина) запевняє: «Такий лист не створювався і не реєструвався!»

20 січня 2016 року справу розглянув Київський апеляційний адміністративний суд (за апеляційною скаргою Профспілки, до якої приєдналися Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Полтавська, Харківська, Черкаська та Чернівецька обласні організації Профспілки працівників охорони здоров'я Укра-

їни, а також Дніпропетровська міська організація Профспілки і Київська міська профспілка працівників охорони здоров'я). Наша вимога — скасувати рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 03.12.2015 р. Апеляційну скаргу підтримують представники МОЗ і ДСЕС України. Під час розгляду справи у суддів апеляційної інстанції виникло багато запитань до представника Кабміну, котрий, однак, не спромігся дати на них зрозумілі відповіді. У розгляді справи було оголошено перерву, продовження має відбутися 3 лютого 2016 року. Сподіваємося на справедливе рішення, оскільки верховенство закону повинне стосуватися не тільки дій пересічних громадян, а й передусім рішень влади, що має бути зразком дотримання законності в державі.

ТОЧКА ЗОРУ



Олександр КРАВЧУК, заступник директора ДЗ «Науковий центр превентивної токсикології, харчової та хімічної безпеки ім. академіка Л. І. Медведя»

Постанова №442 була прийнята в той час, коли я виконував обов'язки керівника ДСЕС України. Тому всі перипетії навколо неї мені достеменно відомі. Основний аргумент, чому ДСЕС (я представляю її в суді) підтримує подання галузевої Профспілки, — згадайте постанову не погоджувалася ані з МОЗ, ані з медичною громадськістю. Більше того, було зроблено все, аби медична спільнота взагалі не змогла взяти участь у розробці, обговоренні й прийнятті цього важливого для галузі та всього суспільства документа. Ще один важливий аргумент — у Постанові №442 зазначено, що її реалізація не потребує додаткових витрат з державного бюджету та скорочення працівників, натомість її виконання усе це передбачає: встановлена кількість працюючих значно зменшується, людям, яких скоротять, потрібно виплачувати компенсацію тощо. Тож ми звертаємо увагу суду на те, що Уряд в постанові зазначає одне, а механізм її реалізації потребує зовсім іншого. Це ще раз вказує на неправомірність прийняття документа.

Чому Постанова №442 набула такого резонансу? Вона механічно об'єднала різні структури, без урахування специфіки їх роботи і того, що епідеміологія — це лише одне із численних завдань, які виконувала санепідслужба. Фактично ДСЕС — умовний бар'єр для всіх загроз, що можуть виникнути в державі (інфекційних, радіологічних тощо). А контрольна функція, нагляд за об'єктами (заради чого й об'єднали всі служби) — це аж ніяк не основне завдання ДСЕС. Якби йшлося винятково про об'єднання саме контрольних функцій різних служб в одну — жодних проблем не виникало б. Враховуючи сучасні підходи до контролю, наявність уніфікованих форм відповідних актів, будь-якого інспектора (не медика) можна навчити здійснювати планові перевірки об'єктів. А

що робити в нестандартних ситуаціях? Адже тільки лікар може помітити й оцінити ступінь загрози здоров'ю людей, розуміє, як запобігти небезпечним наслідкам і наскільки ситуація контрольована. Навіть елементарні речі: чи дотримуються норми освітлення в школі, чи відповідають парти віковим особливостям дітей — не оцінить ветеринар чи фахівець служби захисту споживачів. Те саме стосується і санітарних норм у закладах харчування. У кожній країні створено цілісну систему, котра не залишає білих плям в епідеміологічному нагляді. Чому Україна має бути винятком? Контроль за станом об'єктів середовища життєдіяльності людини (стан води, ґрунту, атмосферного повітря), аналіз захворюваності — усе це було функціями ДСЕС, виконувати які під силу лише фахівцям з медичною освітою. Адже їх завдання — не лише констатувати порушення, накладати штрафи, а й порадити, як усунути недолік, які профілактичні заходи вживати надалі тощо. У разі виникнення спалахів також аналізувалися всі фактори: інфекційні, хімічні, радіологічні тощо. І лише після цього вдавалися до певних дій. Тобто нова система, створена на підставі Постанови №442, передусім зламала комплексний підхід до санітарно-епідеміологічного нагляду в країні. Відтепер лікарів фактично усунуть від виконання власне лікарських функцій, залишивши їм роль статистиків.

Якби новостворена Держслужба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, котра виконуватиме роль такого інспектора, бодай координувалася МОЗ України, тоді була б надія на те, що вона впорається із завданням захисту здоров'я населення. Нині ж виходить: у разі виявлення певних негараздів і навіть з'ясування їх причин невідомо, що із цим «багажем» робити — як лікувати людей, яких фахівців залучати. Напряму це зробити неможливо, потрібно розробляти окремі міжвідомчі акти, але такого в згаданій постанові чомусь не передбачено. І в цьому — основна небезпека. Саме тому ми намагаємося донести свої аргументи до суду, щоб він зрозумів, наскільки важливим було громадське обговорення Постанови №442 (у частині реорганізації ДСЕС), і визнав її незаконною через його відсутність (як і погодження з МОЗ України). Під час судових слухань представник Кабміну

стверджував, що воно проводилося з якимись міжнародними організаціями. Перепрощую, але ж це не громадське обговорення, це консультування (у кращому разі). Чи ми вже приймаємо закони, радячись із громадянами інших країн, ігноруючи власних? Тому наша основна вимога — прийняття нормативного акту в такій важливій сфері, як безпека здоров'я населення, має відповідати законній процедурі, йому повинне передувати повноцінне обговорення із залученням громадськості та фахівців медичного профілю.

Під час «першої хвилі» реформування вже й без того скоротили функції ДСЕС, частину з них відкоригували. Але «друга хвиля» доводить ситуацію до абсурду: у країні, де ризики і загрози національній безпеці (зокрема й епідеміологічній) значно зросли через події на Сході та посилення міграційних процесів, держава фактично відмовляється від епідеміологічного нагляду, розриває механізм гарантування інфекційної безпеки, ламає працюючу систему (замість просто вдосконалити її відповідно до вимог часу). Добре, що завдяки зусиллям МОЗ України Постанова №442 була трохи скоригована — епідеміологічний нагляд у вигляді спостереження було передано Міністерству. Спостереження — справа хороша, але який у ньому сенс, якщо лікарі й надалі не матимуть права вийти на об'єкт, а епідеміологічний нагляд на кордоні держави не контролюватиме МОЗ? Раніше, коли санітарні лікарі на кордоні помічали підозрілого хворого, «включалася» негайна система реагування, задіявалася інфекційна служба тощо. Чи зможе інспектор (не лікар, а в кращому випадку ветеринар) помітити хворого, професійно визначити його стан та потенційну небезпеку для оточуючих? І чи зможуть міжвідомчі накази (які ще треба напрацювати!) замінити оперативну систему реагування прямої дії? Коли потрібно буде реагувати швидко — нічого не вийде.

Тож навіщо будувати вавилонську вежу, коли можна просто відпрацювати механізм, заради якого ця постанова з'явилася, — зменшити тиск на бізнес. Але для цього не треба було ігнорувати думки фахівців усіх галузей, руйнувати те, що в усьому світі залишається сферою охорони здоров'я. Не обов'язково лікаря інспектувати перукарню? То й не треба. Але ж бодай школи, дитсадки та інші важливі

об'єкти залиште під медичним наглядом! Тим більше, що раніше планувалося координувати діяльність новоствореної служби через Кабмін, а згідно з новим Положенням вона підпорядкуватиметься... Міністерству агропромислової політики! Тобто медичними проблемами (вони прописані у функції нової служби) займатимуться аграрії.

Постанова №442 була прийнята у вересні 2014 року, але досі ще не запрацювала. За майже півтора року можна було б створити нормальну систему, прийнятну для всіх відомств, котра б легко координувалася. А на сьогодні немає відповідей на елементарні питання, наприклад, куди відправляти екстрені повідомлення про інфекційні хвороби — у МОЗ, яке може їх хіба що колекціонувати, чи в нову службу, що має право зайти на об'єкт, відреагувати, але «медичні» рішення прийматимуть немедичні працівники? У керівництві нової служби немає лікарів, у санепідеміологічному підрозділі — невелике управління з 12 осіб (приблизно 5% від загальної кількості центрального апарату). І це при тому, що основним завданням служби є захист здоров'я населення!

Відсутність логіки не просто насторожує — лякає. Тому, безперечно, найкращим варіантом було б скасування згаданої постанови, та, чесно кажучи, я не дуже вірю, що знайдуться судді, які відважаться визнати дії Кабміну протиправними.

Проте таке рішення було б не просто справедливим і на благо населення країни, воно, як не дивно, зберегло б «обличчя» Кабміну. Якщо постанову визнають протиправною, Уряд може гідно вийти із ситуації: прийняти відповідне рішення, але згідно з процедурою. Щоправда, тоді йому доведеться дослухатися до думки фахівців. Але ж у нас громадянське суспільство! Тож давайте зробимо так, аби рішення влади влаштувало всіх — підприємців, фахівців різних галузей, пересічних громадян. Інакше новостворена служба стане слоном у посудній лавці, і рано чи пізно доведеться звертатися до фахівців за порадою, як врятувати ситуацію і, зрештою, повертати багато чого на круги своя.

Однак тоді це вже буде не мудрим рішенням влади, а доказом її помилок. Яку ціну сплатить за них суспільство?