

Административно-правовые аспекты государственного контроля в санитарно-эпидемиологической сфере

Ю.С. Голобородько

Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация, *kfiap@yandex.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы государственного регулирования санитарно-эпидемиологических отношений, анализируются административные акты и процедуры в области защиты здоровья и санитарного благополучия граждан, в том числе в условиях пандемии. Анализируются теоретические подходы государственного контроля и надзора в санитарно-эпидемиологической сфере, затрагиваются вопросы административной ответственности за нарушения в данной области.

Ключевые слова: государственное управление, санитарно-эпидемиологическое благополучие, пандемия, административная ответственность, государственный контроль, государственный надзор.

Для цитирования: Голобородько Ю.С. Административно-правовые аспекты государственного контроля в санитарно-эпидемиологической сфере // Юридический вестник ДГУ. 2023. Т. 47, № 3 (67). С. 56–61. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-47-3-56-61

Original article

Administrative and legal aspects of state control in the sanitary and epidemiological sphere

Julia S. Goloborodko

Rostov State University of Economics "RINH", Rostov-on-Don, Russian Federation, *kfiap@yandex.ru*

Abstract. The article examines the problems of state regulation of sanitary and epidemiological relations, analyzes administrative acts and procedures in the field of protecting the health and sanitary well-being of citizens, including the conditions of a pandemic. The theoretical approaches of state control and supervision in the sanitary and epidemiological sphere are analyzed, the issues of administrative responsibility for violations in this area are touched upon.

Keywords: public administration, sanitary and epidemiological welfare, pandemic, administrative responsibility, state control, state supervision.

For citation: Goloborodko Yu.S. Administrative and legal aspects of state control in the sanitary and epidemiological sphere. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2023, vol. 47, no. 3 (67), pp. 56–61. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-47-3-56-61 (In Russ.).

Конституция РФ [1] устанавливает для всех граждан право на охрану их здоровья, а также своевременное оказание медицинской помощи в случае такой необходимости. При этом в этом праве законодательством закреплена обязанность государства перед населением в области осуществления действий по своевременной и соответствующей охране здоровья в рамках санитарно-эпидемиологических мероприятий, сохраняющих и поддерживающих благополучие граждан.

В настоящее время специалисты в РФ и других странах обращают внимание на вопрос профилактики многих заболеваний, а также создание безопасной окружающей среды для проживания в ней человека. Это направление является частью системы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия граждан. Существенное понижение уровня благополучия и показателей здоровья граждан спровоцировали наблюдаемые в России и мире

социально-экономические и политико-правовые события. Повышение количества острых и хронических болезней, снижение уровня защищенности состояния санитарной и бытовой инфраструктуры серьезно подрывает эффективность указанной системы и работы над развитием благополучия граждан в санитарно-эпидемиологическом плане.

Профилактика разного рода проблем в этой области является одним из приоритетов работы государственных органов, на данный момент. Государственная политика страны строится на основе своевременного социально-гигиенического мониторинга, проявляется в деятельности органов исполнительной власти в области санитарно-эпидемиологических отношений, занимающихся системой наблюдения за состоянием здоровья граждан, контролем состояния окружающей среды, где они проживают, надзорной деятельностью в различных областях общественных отношений.

В рамках нормативно-правового регулирования данного направления реализации конституционных прав граждан введена административная ответственность за несоблюдение правил защиты населения в санитарно-эпидемиологической области [2, с. 545].

Однако стоит заметить, что механизм обеспечения качественного осуществления защиты граждан от разного рода опасностей этой области не всегда соответствует социальным реалиям и сформированным общественно-политическим нормам. Следует отметить проблемы правовой регламентации процесса реализации санитарных услуг, а также неполноценно разработанный и закрепленный правовой статус отдельных субъектов санитарно-обеспечительных отношений, в том числе государственных органов, зачастую не наделенных необходимыми полномочиями для полноценного выполнения своей функции.

Различные мероприятия, осуществляемые в рамках привлечения виновных к административной ответственности в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, формируют предпосылки к общему совершенствованию данной деятельности, сокращают возможность возникновения новых вспышек эпидемий, а также распространения, в частности, коронавирусной инфекции. Однако опыт пандемии ярко показал правовые пробелы в системе государственного контроля в рассматриваемой области, например, несоответствие тяжести административных наказаний потенциальному вреду общественным отношениям. На наш взгляд в данной области требуется пересмотр системы административных наказаний в сторону ужесточения, в первую очередь для физических лиц, по аналогии с наказаниями в области организации незаконных массовых мероприятий. Однако такая деятельность должна быть сопряжена с детальным регулированием составов правонарушений в рассматриваемой области, с разведением их в разные нормы по степени опасности.

Важнейшее значение для надлежащей организации управления в любой области общественных отношений имеет создание соответствующей системы, которая включает в себя образование субъектов управления, определение его объектов и налаживание между ними управленческих связей. Важным при этом является определение задач, функций и полномочий органов управления всех уровней, отграничение их от задач, функций и полномочий других органов, то есть четкое определение их правового статуса, от чего в значительной мере зависит эффективность будущей управленческой деятельности. На сегодняшний день государственные органы имеют большую озабоченность в плане осуществления соответствующей политики, обеспечивающей своевременность действий по достижению оптимального санитарно-эпидемиологического благополучия.

Несмотря на снижение напряженности в отношениях, связанных с распространением коронавирусной инфекции, и введенных для нейтрализации её вредных последствий правовых ограничений, проблема обеспечения благополучия населения остается весьма актуальной, а решение проявившихся проблем требует заблаговременного совершенствования законодательства, поскольку авральные меры, в том числе по модернизации нормативной базы, введенные в практику в чрезвычайных условиях следует проанализировать, упорядочить и оценить эффективность и законность их применения. Как показывает практика, в чрезвычайных обстоятельствах, к которым несомненно относится и пандемия, законность отходит на второй план, зачастую подменяясь целесообразностью, что в современном правовом государстве недопустимо, ответом на это является проработка детальных, четких норм, на основе которых функционирует государственный аппарат. Примером этого можно считать достаточно спорные с точки зрения административно-юрисдикционного процесса случаи выборочного применения административной ответственности, например, за отсутствие медицинских масок, недостаточно конкретизированных с объективной и субъективной сторон правонарушения, но тем не менее нашедших отражение в правоприменительной практике. На наш взгляд применение административной ответственности является необходимым условием регулирования общественных отношений, однако нельзя рассматривать ее как способ «затыкания дыр» в государственном управлении различными областями жизни. Применение юридической ответственности, охранительных норм, без детального регулирования общественных отношений, составляющих объект воздействия, установления «нормального» порядка в котором они должны складываться, ведет к неопределенности поведения субъектов, которые не понимают, как не нарушить закон, а также к невозможности обеспечить законность его применения.

Однако стоит заметить, что механизм обеспечения достижения качественного осуществления защиты граждан от разного рода опасностей в этой области зачастую не соответствует социальным реалиям и сформированным общественно-политическим нормам. Здесь недостаточно урегулированы аспекты правовой регламентации процесса реализации санитарных услуг, а также неполноценно разработан правовой статус отдельных субъектов санитарно-обеспечительных отношений.

Законодательство РФ в области охраны здоровья возлагает на все государственные органы, учреждения, организации, общественные организации и их должностных лиц обязанность осуществлять меры по охране здоровья работников, заботиться и поддерживать санитарно-эпидемическое благополучие на уровне определенных профессио-

нальных требований, то есть в соответствии с установленными Минздравом РФ санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм. С целью обеспечения соблюдения этих правил в России создана система государственного санитарного надзора, осуществление которого возложено на Минздрав РФ [3, с. 4].

Непосредственно государственным санитарным надзором занимаются органы санитарно-эпидемиологической службы, которые проводят санитарно-противоэпидемические мероприятия, а также контролируют соблюдение министерствами, ведомствами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм, так и санитарного законодательства в целом.

Юридический справочник определяет понятие «санитарный надзор» как способ обеспечения санитарно-эпидемического благополучия населения путем контроля за соблюдением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм [4]. Таким образом, в приведенных случаях понятия надзора и контроля фактически отождествляются. Следует отметить отсутствие единства взглядов на понятие государственного санитарного надзора и в учебной юридической литературе. Так, в учебнике «Советское административное право» отмечено, что органы и учреждения санитарно-эпидемиологической службы осуществляют государственный контроль и санитарный надзор [5, с.190]. Другой источник указывает на то, что государственный санитарный надзор осуществляется в форме предупредительного и текущего надзора. В «популярной медицинской энциклопедии» понятие государственного санитарного надзора раскрывается как контроль за соблюдением и выполнением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм. Таким образом, в юридической и медицинской литературе понятие государственного санитарного надзора преимущественно определяется как контроль за проведением санитарных и противоэпидемических мероприятий.

Деятельность органов санитарно-эпидемиологической службы по осуществлению государственного санитарного надзора и контроля представляет собой совокупность мероприятий, направленных на предупреждение, выявление и устранение нарушений в сфере санитарного законодательства, а именно санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм, а также применение принудительных мер. Данное определение сущности санитарного надзора раскрывает основные стороны его содержания, хотя, по нашему мнению, не является полным и исчерпывающим. Исходя из этого, можно сделать вывод о том, что, осуществляя санитарный надзор, органы

санитарно-эпидемиологической службы по сути осуществляют контроль.

Таким образом, контрольная деятельность за соблюдением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм, выявление и пресечение нарушений, привлечения виновных лиц к административной ответственности – все это важная составная часть административно-юрисдикционной деятельности органов санитарно-эпидемиологической службы [6, с. 565].

Осуществляя контроль, данные органы наделены определенным объемом административно-властных полномочий межведомственного характера. Контроль за соблюдением санитарно-гигиенических требований является одним из направлений системы государственного управления. Важно отметить, что Кодекс РФ об административных правонарушениях [7] устанавливает соответствующую административную ответственность, в частности, в статье 6.3, за прямое нарушение законодательства в направлении обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Основным объектом правонарушения будут являться санитарно-эпидемиологические требования, которые были нарушены в рамках основных действий или бездействий лиц, которые обеспечивают соответствующую обстановку для населения. Данный объект может выражаться в реализуемых общественных отношениях в области обеспечения необходимого санитарно-эпидемиологического благополучия граждан. При этом объективную сторону административного правонарушения, которая предусмотрена в названной выше статье, формируют противоправные действия, выражающиеся в нарушении установленных гигиенических нормативов и санитарных правил. Здесь также может иметь место бездействие.

В целом, санитарно-эпидемиологические требования характеризуются обязательными требованиями к соответствующему обеспечению оптимальных или безвредных условий среды обитания для человека, а также деятельности индивидуальных предпринимателей, юридических лиц. Последние используют строения, помещения, разного рода территории, транспортные средства и оборудование, использование которых может формировать угрозу здоровью или жизни граждан, формирования и распространения заболеваний [8, с. 1012-1015].

Условия предотвращения данных последствий установлены гигиеническими нормативами и санитарно-эпидемиологическими правилами (санитарные правила). Например, 22.05.2020 было вынесено Постановление Главного государственного санитарного врача РФ № 15 [9], в котором подробно сформулированы меры для предотвращения распространения коронавирусной инфекции. Безопасность изготавливаемой ими продукции, особенности производства, реализации и примене-

ния товаров, последующей их утилизации сформирована и установлена документами, действующими на территории Российской Федерации международными договорами и отдельными техническими регламентами. Соблюдение всех вышеперечисленных правил и требований должно следовать параллельно основной деятельности как индивидуальных предпринимателей, так и юридических лиц.

Право на здоровье является неотъемлемым конституционным правом, и государство берет на себя обязательство по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Очевидно, когда Всемирная организация здравоохранения объявляет пандемию в связи с вспышкой коронавирусной инфекции, то высшие должностные лица страны должны принять соответствующие меры для обеспечения эпидемиологической безопасности граждан.

Функции контроля и надзора служат цели общества, интересы которого должны обеспечиваться реализацией таких видов деятельности. В первую очередь, контрольно-надзорная деятельность органов санитарно-эпидемиологической службы является самостоятельным, завершенным видом управленческой деятельности, который органически связан с другими родственными видами управленческой деятельности, в частности с анализом. Во-вторых, сущность контрольно-надзорной деятельности органов санитарно-эпидемиологической службы характеризуется ее направленностью, которая заключается в содержании поднадзорных объектов в существующем правовом режиме. Таким образом, анализ контрольно-надзорной деятельности органов санитарно-эпидемиологической службы позволяет сделать вывод, что она заключается как в надзоре, так и в контроле за соблюдением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм, и санитарного законодательства в целом. Государственный санитарный надзор является также формой контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения санитарно-эпидемического благополучия населения.

Анализ контрольно-надзорной деятельности органов санитарно-эпидемиологической службы позволяет прийти к выводу, что данная деятельность является как наблюдением, так и контролем за соблюдением санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемических правил и норм санитарного законодательства в целом.

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения – это состояние здоровья населения, среды обитания человека, где не будет вредных воздействий факторов окружающей среды,

обеспечение благоприятных условий его жизнедеятельности. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения следует рассматривать, как одно из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья. На сегодняшний день легко можно понять в каком состоянии пребывает санитарно-эпидемиологическая обстановка в мире. Имеют место периодические вспышки болезней, эпидемии, однако, население не становится жертвой очередной пандемии, во многом благодаря деятельности санитарно-эпидемиологической службы и иных органов власти.

Многие неудачи в решении различных санитарно-эпидемиологических вопросов объясняются, прежде всего, несовершенством законодательной базы. Исключением не стала и область санитарно-эпидемиологического благополучия. Тут не редко сталкиваются социальные и экономические противоречия, не оговоренные законодательными или иными нормативными документами. Пандемия ярко высветила противоречия между требованиями безопасности населения и экономическими аспектами, предпринимательской деятельностью. Некоторые формы экономической активности стали невозможны в условиях пандемии, тем не менее их ограничение тут же затронуло трудовые, имущественные и даже личные права граждан.

Более того, стоит учитывать, что единых методов и подходов к этим вопросам не может существовать. Причиной этому является, безусловно, уникальность каждого региона, муниципального образования, предприятия и т.д., все территории обладают своими специфическими особенностями, которые присущи только им. В идеале, такие особенности должны быть учтены в государственной контрольно-надзорной деятельности, видимым решением является разработка типовых нормативных актов, предусматривающих несколько альтернативных вариантов государственного регулирования отношений в санитарно-эпидемиологической сфере, с передачей полномочий по принятия конкретного решения на уровень региона, или даже муниципалитета либо предприятия или учреждения.

Это все приводит к пониманию того, что требуется создание аналитической структурной единицы в рамках центров Государственного санитарно-эпидемиологического надзора, что сможет позволить оценить всесторонне уровень состояния здоровья населения, поможет разработать и использовать количественные критерии оценки здоровья и процент влияния различных факторов на формирование той или иной патологии и разработать рекомендации по государственному реагированию на них.

Список источников

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008

№ 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 31, ст. 4398.

2. Баранов А. В., Зайцева Т. А. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и вызовы современности // Россия и Китай: история и перспективы сотрудничества: материалы X международной научно-практической конференции, Благовещенск-Хэйхэ, 2–4 июня 2020 года. Благовещенск-Хэйхэ: Благовещенский государственный педагогический университет, 2020.

3. Санитарно-эпидемиологический надзор: новый этап развития в условиях цифровизации и правовых изменений / Н. В. Зайцева, И. В. Май, Д. А. Кирьянов [и др.] // Анализ риска здоровью. 2021. № 2.

4. Медицинская энциклопедия – санитарный надзор. URL: <http://www.xn--80aacc4bir7b.xn--p1ai/> (дата обращения: 04.03.2023).

5. Советское административное право (Особенная часть) / отв. ред. В.Д. Сорокин. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1966.

6. Куриколова В. П. Административная ответственность за нарушение правил в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения // Молодой ученый. 2022. № 21 (416).

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 19.12.2022) // Собрание законодательства РФ. 2022. №45, ст.7656.

8. Куликова О. А. Проблемы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия России в контексте участия в международных организациях // Форум молодых ученых. 2018. № 11-1(27).

9. Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.3597-20 «Профилактика новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (вместе с «СП 3.1.3597-20. Санитарно-эпидемиологические правила...»): Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2020 № 15 (ред. от 20.06.2022): Зарегистрировано в Минюсте России 26.05.2020 № 58465. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 (s uchetom popravok, vnesennykh Zakonami RF o popravkakh k Konstitutsii RF ot 30.12.2008 № 6-FKZ, ot 30.12.2008 № 7-FKZ, ot 05.02.2014 № 2-FKZ, ot 01.07.2020 № 11-FKZ) [The Constitution of the Russian Federation : adopted by popular vote on 12.12.1993 (subject to amendments made by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of 30.12.2008, No. 7-FKZ of 30.12.2008, No. 2-FKZ of 05.02.2014, No. 11- FKZ of 01.07.2020)], *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Fedeatsii [Collection of Legislation of the Russian Federation]*, 2020, no.31, art. 4398. (In Russ.).

2. Baranov A.V., Zaitseva T. A. Sanitary and epidemiological welfare of the population and challenges of modernity [Russia and China: history and prospects of cooperation]: materials of the X International Scientific and Practical Conference, Blagoveshchensk-Heihe, 02-04 June 2020. Blagoveshchensk-Heihe: Blagoveshchensk State Pedagogical University, 2020. (In Russ.).

3. Zaitseva N.V., May I.V., Kiryanov D.A., Babina S.V., Kamaltdinov M.R. Sanitarно-epidemiologicheskii nadzor: novyi etap razvitiya v usloviyakh tsifrovizatsii i pravovykh izmenenii [Sanitary-epidemiological surveillance: a new stage in development stimulated by digitalization and changes in legislation], *Analiz riska zdorov'yu [Health Risk Analysis]*, 2021, no. 2. DOI: 10.21668/health.risk/2021.2.01.eng (In Russ.).

4. Meditsinskaya entsiklopediya – sanitarnyi nadzor [Medical encyclopedia - sanitary supervision]. In Russ. Available at: <http://www.xn--80aacc4bir7b.xn--p1ai/> / Blank from the screen. (accessed 04.03.2023).

5. Sovetskoe administrativnoe pravo (Osobennaya chast') [Soviet administrative law (Special part)], ed. V.D. Sorokin. Leningrad, Leningrad University Publishing House, 1966.

6. Kurikalova V. P. Administrativnaya otvetstvennost' za narushenie pravil v sfere sanitarno-epidemiologicheskogo blagopoluchiya naseleniya [Administrative responsibility for violation of the rules in the field of sanitary and epidemiological welfare of the population], *Molodoi uchenyi [Young scientist]*, 2022, no. 21 (416).

7. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30.12.2001 № 195-FZ (red. ot 19.12.2022) [Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30.12.2001 No. 195-FZ (ed. of 19.12.2022)], *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Fedeatsii [Collection of Legislation of the Russian Federation]*, 2022, no. 45, art.7656.

8. Kulikova O. A. Problemy obespecheniya sanitarno-epidemiologicheskogo blagopoluchiya Rossii v kontekste uchastiya v mezhdunarodnykh organizatsiyakh [Problems of ensuring sanitary and epidemiological well-being of Russia in the context of participation in international organizations], *Forum molodykh uchenykh [Forum of Young Scientists]*, 2018, no. 11-1(27).

9. Ob utverzhdenii sanitarno-epidemiologicheskikh pravil SP 3.1.3597-20 "Profilaktika novoi koronavirusnoi infektsii (COVID-19)" (vmeste s «SP 3.1.3597-20. Sanitarно-epidemiologicheskie pravila...»): Postanovlenie Glavnogo gosudarstvennogo sanitarnogo vracha RF ot 22.05.2020 № 15 (red. ot 20.06.2022): Zaregistrovano v

Minyuste Rossii 26.05.2020 № 58465 [On approval of sanitary and epidemiological rules of SP 3.1.3597-20 "Prevention of new coronavirus infection (COVID-19)" (together with "SP 3.1.3597-20. Sanitary and epidemiological rules ..."): Resolution of the Chief State Sanitary Doctor of the Russian Federation dated 05/22/2020 No. 15 (ed. dated 06/20/2022): Registered with the Ministry of Justice of Russia on 26.05.2020 No. 58465]. Access from help-legal system "ConsultantPlus". (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Голобородько Юлия Сергеевна, аспирант кафедры финансового и административного права, Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация. *E-mail: kfiap@yandex.ru*

Поступила в редакцию 04.04.2023 г.; одобрена после рецензирования 27.08.2023 г.; принята к публикации 04.09.2023 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Goloborodko Julia Sergeevna, Postgraduate student of the Department of Financial and Administrative Law, Rostov State University of Economics "RINH", Rostov-on-Don, Russian Federation. *E-mail: kfiap@yandex.ru*

Received 04.04.2023; approved after reviewing 27.08.2023; accepted for publication 04.09.2023