**НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ УКРАЇНИ**

**імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**МАРТИНОВСЬКИЙ ВОЛОДИМИР ВОЛОДИМИРОВИЧ**

УДК 342.951:351.77

**«Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів**

**санітарно-епідеміологічної служби»**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;

фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового

ступеня кандидата юридичних наук

**Харків – 2008**

* 1. Загальна характеристика роботи

**Актуальність теми дослідження.** Реалізація правової реформи в Україні передбачає трансформацію на демократичних засадах усіх основних державно-правових інститутів, запровадження нових принципів здійснення державної влади, вдосконалення діяльності органів, які за своїм призначенням повинні забезпечувати належні умови існування людини в суспільстві, у тому числі й пов’язані з охороною її здоров’я. Не випадково на конституційному рівні серед найвищих соціальних цінностей визнається здоров’я людини.

Втілення в життя зазначених конституційних положень значною мірою обумовлено належним рівнем функціонування системи державних органів, діяльність яких спрямована на забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. Серед численних напрямків діяльності цих органів одним із пріоритетних виступає реалізація адміністративно-юрисдикційних повноважень, що певною мірою ускладнюється наявністю низки факторів. По-перше, це певна недосконалість законодавчої бази діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби, у тому числі й процесуальних аспектів притягнення до адміністративної відповідальності. По-друге, значний обсяг профілактичної та організаційної діяльності по забезпеченню санітарно-епідеміологічного благополуччя населення фактично звужує можливості суто юрисдикційної діяльності, надає певною мірою їй другорядного характеру. По-третє, труднощі у правозастосовчій практиці органів санітарно-епідеміологічної служби обумовлені недостатньою юридичною кваліфікацією працівників цих органів. Такий стан справ істотно впливає на правозастосовчу діяльність у відповідній сфері відносин, створює проблеми у діяльності суб’єктів адміністративної юрисдикції, негативно впливає на ступінь захищеності прав і свобод осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності. З огляду на це виникає нагальна необхідність наукового осмислення питань реалізації органами санітарно-епідеміологічного нагляду юрисдикційних повноважень і визначення пріоритетних напрямків вдосконалення цього важливого напрямку їх діяльності.

Слід також зазначити, що у вітчизняній юридичній літературі проблемам адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби приділяється мало уваги та вони є ще недостатньо дослідженими. З огляду на це, необхідність посилення захисту прав, свобод і законних інтересів громадян та інших суб’єктів відповідних правовідносин, боротьби з порушеннями санітарного законодавства, вдосконалення застосування з цією метою адміністративно-попереджувальних заходів, заходів адміністративного припинення обумовлює актуальність даної проблеми й потребує глибокого та всебічного дослідження широкого кола питань адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічного нагляду.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами**. Дисертація виконана згідно з комплексною цільовою програмою "Права людини та проблеми становлення організації і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні" (номер державної реєстрації 0186.0.070865), яка розробляється в Національній юридичній академії України імені Ярослава Мудрого. Тема дисертаційного дослідження затверджена вченою радою Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого (протокол №5 від 20 грудня 2002 р.).

**Мета та завдання дисертаційного дослідження**. *Мета* дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та практики його реалізації визначити сутність, підстави та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби, а також шляхи її вдосконалення.

Виходячи з поставленої мети, основну увагу дисертант зосередив на вирішенні таких основних завдань:

– проаналізувати становлення та сучасне положення органів санітарно-епідеміологічної служби в Україні, їх місце в системі органів виконавчої влади;

– розкрити поняття, зміст і напрямки наглядової та контрольної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби, їх співвідношення;

– охарактеризувати зміст загальнообов’язкових правил у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення;

– з’ясувати сутність повноважень санітарно-епідеміологічної служби та особливості їх адміністративно-юрисдикційної діяльності;

– охарактеризувати окремі адміністративно-юрисдикційні провадження в діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби;

– сформулювати рекомендації щодо поліпшення практичного здійснення відповідними посадовими особами органів санітарно-епідеміологічної служби адміністративно-юрисдикційної діяльності;

– визначити напрямки вдосконалення правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби.

*Об'єктом дослідження* єсуспільні відносини, які виникають у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби щодо забезпечення прав і свобод людини на охорону здоров’я та безпечне для життя й здоров'я довкілля.

*Предмет дослідження* становлять теоретико-методологічні та правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби, її підстави та процедури.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми, здійснити комплексний аналіз адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби. У роботі використано діалектичний, структурно-функціональний, історико-правовий, порівняльно-правовий, системно-структурний та інші методи. На основі діалектичного методу пізнання розглянуто особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби в сучасних умовах і принципи її здійснення. При дослідженні виникнення й становлення органів санітарно-епідеміологічної служби в Україні застосовувався історико-правовий метод. Структурно-функціональний метод використовувався при виявленні характерних ознак адміністративно-юрисдикційних проваджень діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби. При з’ясуванні системи таких проваджень, проведенні їх класифікації застосовувався системно-структурний, статистичний, порівняльно-правовий і структурно-логічний метод. Вони використовувалися при визначенні поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності, розробці механізму, напрямків удосконалення теоретико-правових засад і практики його здійснення. У процесі виконання дисертаційного дослідження проведено аналіз наукової літератури та нормативних актів, які відносяться до теми дослідження, що дає можливість говорити про його об’єктивність та обґрунтованість, а також використано результати попередніх розробок і публікацій автора.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження склали загальнотеоретичні та наукові праці фахівців у галузі адміністративного права В.Б. Авер’янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького, Г.П. Бондаренка, І.І. Веремеєнка, І.А. Галагана, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченко, В.М. Горшеньова, Є.В. Додіна, Л.В. Коваля, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, В.Г. Перепелюка, О.В. Петришина, В.Ф. Сіренка, І.С. Студенікіної, Ю.А. Тихомирова, М.М. Тищенка, І.Б. Шахова, Ю.С. Шемшученка, А.П. Шергіна, Є.В. Шоріної та ін.

Нормативною базою дисертації є Конституція України, чинні законодавчі та інші нормативно-правові акти держави, які регулюють адміністративно-юрисдикційну діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби. Дисертант звертався також до публікацій публіцистичного характеру, в яких розглядалися питання діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні матеріали щодо діяльності відповідних посадових осіб і фактичні дані стосовно практичної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби тощо.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці комплексним дослідженням, присвяченим проблемах адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби. У результаті проведеного дослідження в дисертації сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, а саме:

У*перше*:

– визначено сутність, зміст та особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби;

– з’ясовано фактори, які впливають на ефективність адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби;

– сформульовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби та окремих організаційно-правових аспектів реалізації їх функцій;

– запропоновані зміни та доповнення до чинного законодавства.

*Удосконалено*:

– існуючі погляди щодо підстав і змісту адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби як складової їх діяльності по забезпеченню санітарно-епідемічного благополуччя населення;

– обґрунтування видів адміністративно-юрисдикційних проваджень, які здійснюються органами санітарно-епідеміологічної служби, зокрема, провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів, заходів адміністративного припинення, провадження по справах про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення.

*Дістали подальшого розвитку*:

– визначення змісту та напрямків адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби;

– дослідження характеристики та змісту загальнообов’язкових правил у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення;

– шляхи розв’язань проблем практичного застосування та виконання органами санітарно-епідеміологічної служби адміністративних стягнень.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як загальнотеоретичне, так і практичне значення для науки адміністративного права:

– у сфері науково-дослідної діяльності – основні висновки дослідження можуть бути використані для подальшої розробки проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби;

– у правотворчості – результати дослідження будуть сприяти вдосконаленню правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби та їх посадових осіб;

– у правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить поліпшити практичну діяльність посадових осіб органів санітарно-епідеміологічної служби щодо здійснення адміністративно-юрисдикційних повноважень;

– у навчальному процесі – матеріали дисертації можуть використовуватися при викладанні дисциплін "адміністративне право", "адміністративна відповідальність", при підготовці методичних і навчальних посібників, а також відповідних розділів підручників для вищих навчальних закладів.

**Апробація результатів дослідження.** Дисертація обговорювалась за розділами і в цілому на засіданнях кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого.

Результати дисертаційного дослідження доповідались на ХІІ міжвузівської студентської наукової конференції “Наука і вища освіта” (м. Запоріжжя, 2004 р.), міжнародній науково-практичній конференції “Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні” (м. Харків, 2004 р.), науково-практичній конференції молодих вчених і здобувачів “Конституція України – основа побудови правової держави і громадського суспільства” (м. Харків, 2006 р.), науково-практичній конференції “Проблеми правового забезпечення медичної діяльності в Україні” (м. Харків, 2006 р.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертаційного дослідження викладені у семи публікаціях автора. Три статті опубліковані у фахових юридичних виданнях, визначених ВАК України.

**Структура дисертації.** Відповідно до мети, завдань, предмета і логіки дослідження дисертація складається зі вступу, двох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і двох додатків. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінку. Список використаних джерел складається із 204 назв на 19 сторінках.

* 1. Основний зміст роботи

У **Вступі** дається загальна характеристика роботи, обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, визначаються його мета та основні завдання, об’єкт і предмет, методологічна основна, розкривається наукова новизна, формулюються теоретичне та практичне значення основних положень дисертації, ступінь їх апробації.

**Розділ перший** **“Правове регулювання діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби в Україні”** складається з чотирьох підрозділів і присвячений дослідженню статусу органів санітарно-епідеміологічної служби, поняттю та особливостям контрольно-наглядової діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби, а також загальній характеристиці юрисдикційної діяльності.

***У підрозділі 1.1. “Становлення та сучасний стан системи органів санітарно-епідеміологічної служби в Україні”*** зазначено, що зародження санітарної справи в нашій державі як окремого напрямку медицини сягає своїми коренями в XIX ст. Ще в Російській імперії, до складу якої на той час входила й Україна, у 1866 р., з метою припинення епідемій, Московський генерал-губернатор засновує тимчасовий “Комітет охорони народного здоров'я”. Однак одним зі справжніх засновників міської санітарної організації справедливо можна вважати Ф.Ф. Эрисмана. За його ініціативою й особистою участю у 1891 р. була створена перша міська санітарна станція при Гігієнічному інституті Московського університету.

Огляд розвитку санітарно-епідеміологічної служби в Україні дає підстави віділити п’ять етапів її розвитку:

– дореволюційний – зародження санітарно-епідеміологічної служби;

– 1918-1932 рр. – створення санітарних організацій та установ, формування й зміцнення санітарних органів як обов'язкових ланок охорони здоров'я;

– 1933-1949 рр. – створення державної санітарної інспекції, посилення державних контрольних функцій і диференціація санітарно-епідеміологічної роботи;

* 1950-1990 рр. – утворення єдиної комплексної санітарно-епідеміологічної служби й посилення її ролі в плануванні та координації профілактичної роботи; проведення державної санітарної діяльності в рамках єдності попереджувального й поточного санітарного нагляду; розвиток матеріально-технічної бази, в тому числі будівництво і реконструкція приміщень усіх районних і міських санітарно-епідемічних станцій;

– з 1991 р. – створення законодавчої бази для функціонування установ державної санітарно-епідеміологічної служби та центрів санепіднагляду; переорієнтація санітарно-епідеміологічної служби на проведення санітарного нагляду за об'єктами зовнішнього середовища, пошук причин і факторів, що визначають стан здоров'я, у тому числі захворюваність населення у зв’язку з проблемами екології, епідеміології, захворювань; освоєння нових методів роботи в системі інформаційної й правової забезпеченості населення щодо санітарного та епідеміологічного стану в суспільстві.

На сьогодні діяльність в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення здійснюють: Головне санітарно-епідеміологічне управління МОЗ України; управління з медичних проблем аварії на Чорнобильській АЕС МОЗ України; Кримська санітарно-епідеміологічна станція; обласні, міські, районні, районні у містах санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції; центральні санітарно-епідеміологічні станції на залізничному, повітряному, водному транспорті, санітарно-епідеміологічні станції на залізницях, а також станції басейнів і портів; відповідні установи, заклади, з’єднання, частини і підрозділи державної санітарно-епідеміологічної служби Міноборони, МВС, Держкомкордон, Служби безпеки України.

В останні роки спостерігається покращання роботи органів санітарно-епідеміологічної служби, органів і установ охорони здоров'я з вирішення проблем екологічної епідеміології захворювань, проводяться дослідження за програмою соціально-гігієнічного моніторингу, вдосконалюються лабораторні бази, відбувається освоєння нових методів роботи в системі інформаційної і правової забезпеченості населення. Створюється нормативна і законодавча база для функціонування установ державної санітарно-епідеміологічної служби.

В сучасних умовах поряд з іншими напрямками діяльності, визначеними в Законі України „Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення”, органи санітарно-епідеміологічної служби здійснюють діяльність, пов’язану з розглядом справ про адміністративні правопорушення. Цей напрямок є одним із найбільш важливіших, та певною мірою орієнтований на забезпечення ефективності відповідної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби.

***У підрозділі 1.2. “Загальна характеристика функцій органів санітарно-епідеміологічної служби”***проводиться аналіз функцій органів санітарно-епідеміологічної служби, дається їх класифікація, досліджуються їх взаємозв’язки і взаємозалежність. Особлива увага приділяється аналізу контрольної функції, у зв’язку з чим розглядаються окремі теоретичні аспекти, які, на думку автора, мають визначальне значення для осмислення проблем реалізації функцій органів санітарно-епідеміологічної служби. Зокрема, це торкається визначення співвідношення понять контролю та нагляду.

На основі аналізу понять “контроль” та “нагляд”, автором доводиться, що відсутність єдиної думки різних вчених щодо співвідношення понять “контроль” та “нагляд” пояснюється різноманітністю критеріїв, які є основою розмежування цих понять.

Все це дає змогу зробити висновок про те, що діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби органічно поєднує в собі елементи як контрольної, так і наглядової діяльності.

У підрозділі зазначається, що реалізація контрольно-наглядових повноважень органами санітарно-епідеміологічної служби безпосередньо пов’язана з проведенням санітарно-епідеміологічних розслідувань, при цьому підкреслюється, що їх правове регулювання не знайшло свого відображення в чинному законодавстві України. Ця діяльність включає в себе збирання, аналіз та оброблення інформації, прийняття рішення та доведення його до адресата, контроль за виконанням рішень. Для повного та всебічного виконання працівниками органів санітарно-епідеміологічної служби своїх обов’язків необхідно, щоб це питання було нормативно врегульовано. Так, чітко визначений порядок проведення санітарних-епідеміологічних розслідувань, спрямованих на встановлення причин та умов виникнення й розповсюдження інфекційних хвороб, професійних захворювань, масових інфекційних захворювань і радіаційних уражень людей, значною мірою сприяв би ефективності такого роду діяльності.

***У підрозділі 1.3. “Адміністративна юрисдикція в органах санітарно-епідеміологічної служби”*** розглянуто поняття юрисдикції, її сутність і особливості.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність визначається як діяльність уповноважених на те органів (посадових осіб) по виявленню правопорушень та їх фіксації, розгляду та вирішенню адміністративно-правових спорів. Досліджується правовий статус суб’єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності. Зазначається, що серед суб’єктів адміністративної юрисдикції окреме місце займають органи санітарно-епідеміологічної служби України як різновид органів виконавчої влади, що покликані виконувати функції у сфері правоохоронної діяльності держави, у тому числі попередження, припинення протиправних проявів і притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Особливе положення органів санітарно-епідеміологічної служби як суб’єктів адміністративної юрисдикції обумовлює їх досить широкі повноваження щодо застосування адміністративних стягнень і складення протоколів про адміністративні правопорушення.

Підкреслюється, що однією з особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності є специфіка правопорушень в сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, що в свою чергу обумовлює необхідність використання відповідних професійних знань працівниками органів санітарно-епідеміологічної служби при виявлені порушень та вирішенні питань про притягнення до адміністративної відповідальності. Поряд з цим спеціалізація дозволяє більш якісно та диференційовано підходити до планування та організації цієї діяльності в окремих підрозділах органів санітарно-епідеміологічної служби, деталізувати аналітичну та профілактичну роботу, підвищувати ефективність боротьби з різними адміністративними правопорушеннями.

Адміністративна юрисдикція органів санітарно-епідеміологічної служби має відмінності в порядку вирішення адміністративних справ, що свідчить про різнобічність процесуальної форми цього виду діяльності. Юрисдикційний процес в органах санітарно-епідеміологічної служби має особливості, пов’язані з його правовою регламентацією, обсягом повноважень посадових осіб, порядком розгляду справ, порядком оскарження. Підкреслюється, що здійснення юрисдикційних повноважень в органах санітарно-епідеміологічної служби, їх ефективність перебувають у прямій залежності від правильного застосування посадовими особами санітарно-епідеміологічної служби норм матеріального та процесуального права. Першочергове значення для здійснення посадовими особами органів санітарно-епідеміологічної служби юрисдикційної діяльності має рівень їх професійної підготовки, у тому числі й можливості використання сучасних технічних засобів і відповідних експертних технологій, що значною мірою сприяє формуванню належної доказової бази по справах, які віднесені законодавцем до підвідомчості цих органів.

***У підрозділі 1.4. “Загальнообов’язкові правила і норми у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення”*** дається загальна характеристика діючих санітарних правил і норм. На сьогодні, у цій сфері діє двадцять шість санітарних правил і норм, які застосовуються практично у всіх сферах життєдіяльності.

Визначається чітка тенденція до збільшення після 1995 р. загальної кількості прийнятих наказів Міністерства охорони здоров’я України, які стосуються санітарного та епідемічного благополуччя населення. Слід зазначити, що дані нормативні акти регулюють найактуальніші та ситуаційні проблеми у даній сфері. Але при цьому велика кількість підзаконних актів певною мірою ускладнює правозастосовчу практику органів санітарно-епідеміологічної служби, в тому числі і такий її напрямок як адміністративно-юрисдикційну діяльність. З іншого боку негативно впливає на рівень знань громадян і посадових осіб про відповідні вимоги законодавця в цій сфері.

Аналіз цих нормативно-правових актів дає можливість дійти до висновку, що пріоритетними напрямками правового регулювання у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення є:

– запобігання зниженню захворюваності населення, особливо на інфекції, небезпечні та соціально значущі хвороби;

– ефективна охорона навколишнього середовища;

– удосконалення діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби;

– розвиток і впровадження інформаційних технологій.

Таким чином, за роки незалежності в державі сформовано нормативно-правову базу діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби, яка у цілому, відповідає сучасним потребам, характеризується достатньо високим рівнем систематизації і є підґрунтям для реалізації державної санітарної політики. Але при цьому належне функціонування органів санітарно-епідеміологічної служби вимагає певного оновлення та вдосконалення нормативно-правової бази відповідно до основних напрямів розвитку соціальної політики держави у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, наближення його до світових стандартів.

**Розділ другий “Особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби в окремих адміністративних провадженнях”** містить чотири підрозділи, в яких досліджуються окремі аспекти здійснення адміністративно-юрисдикційних повноважень органами санітарно-епідеміологічної служби, а також визначаються шляхи удосконалення цієї діяльності.

**У *підрозділі 2.1. “Загальна характеристика повноважень органів санітарно-епідеміологічної служби”*** зазначається, що МОЗ України та його органи наділені різноманітними повноваженнями міжвідомчого характеру, що обумовлено складністю поставлених перед ними питань і завдань. Особливий інтерес являють міжвідомчі повноваження щодо здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду. Саме вони дозволяють МОЗ України та його органам, зокрема, органам санітарно-епідеміологічної служби, здійснювати міжгалузеве управління щодо забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення та державного санітарного нагляду.

Юридично-владний характер даних повноважень виявляється в тому, що МОЗ України, органи та установи охорони здоров'я діють від імені та в інтересах усієї держави. У процесі реалізації даних повноважень між об'єктами і суб'єктами державного санітарно-епідеміологічного нагляду виникають адміністративно-правові відносини. Відсутність між ними організаційної підпорядкованості вказує на специфічні особливості цих відносин. У даному випадку має місце підпорядкованість піднаглядового характеру. Здійснюючи дані повноваження, органи санітарно-епідеміологічної служби застосовують стосовно об'єктів визначені примусові заходи впливу.

Аналізуючи наведені точки зору, автор доходить до висновку, що міжвідомчі повноваження поділяються на дві основні групи:

– повноваження щодо правового регулювання відповідних сторін діяльності організаційно-непідлеглих об'єктів управління;

– повноваження з контролю і нагляду за цією діяльністю.

Серед інших повноважень органів санітарно-епідеміологічної служби виділяються повноваження, які безпосередньо відносяться до адміністративно-юрисдикційної діяльності цих органів, зокрема:

– виявлення та припинення правопорушень у сфері санітарного законодавства;

– залучення до відповідальності винних осіб і виконання покарання.

З огляду на це визначається місце й роль адміністративної юрисдикційних повноважень в загальній системі повноважень органів санітарно-епідеміологічної служби в Україні.

***У підрозділі 2.2. “Види адміністративних проваджень у діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби”*** виділяється такі види адміністративних проваджень щодо органів санітарно-епідеміологічної служби: провадження у справах про адміністративні правопорушення (накладення та стягнення штрафів); застосування адміністративно-попереджувальних заходів; дисциплінарне провадження; застосування заходів адміністративного припинення (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення, припинення інвестиційної діяльності, а також примусового вилучення з реалізації предметів); провадження за скаргами громадян; провадження щодо внесення подання про відсторонення осіб від роботи або іншої діяльності; дозвільне провадження; провадження з проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи; застосування фінансових санкцій; атестаційне провадження; провадження з нормування.

Зазначається, що до адміністративно-юрисдикційних проваджень можна віднести: провадження у справах про адміністративні правопорушення (накладення та стягнення штрафів), провадження по застосуванню заходів адміністративного припинення, провадження по скаргах громадян, дисциплінарне провадження. Звертається увага на стадійність проваджень, що слід враховувати при їх характеристиці та аналізу.

Розглядаються питання щодо більш детальної характеристики такого провадження, як провадження за скаргами громадян, дисциплінарне провадження.

Поряд із цим, у підрозділі акцентується увага на особливостях здійснення провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів. Підкреслюється, що хоча це провадження не юрисдикційного характеру, але його здійснення має першочергове значення в роботі органів санітарно-епідеміологічної служби по забезпеченню санітарно-епідемічного благополуччя населення, значною мірою обумовлює ефективність такого роду роботи, прямо впливає на динаміку правопорушень у цій сфері.

***У підрозділі 2.3.* *“Діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби щодо припинення порушень санітарного законодавства”***підкреслюється, що ефективне виконання головного завдання, яке стоїть перед органами санітарно-епідеміологічної служби, значною мірою обумовлене наявністю можливості припинення порушень санітарного законодавства, у тому числі порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Зазначається, що санітарно-епідеміологічна служба наділені широким колом повноважень міжвідомчого характеру щодо припинення даних порушень. Вони реалізуються шляхом застосування адміністративних заходів, підставою для яких є виявлене, таке що почалося, або таке, що триває порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм. До такого роду заходів відноситься обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення, припинення інвестиційної діяльності, а також примусове вилучення з реалізації предметів. Акцентується увага на значущості застосування заходів адміністративного припинення органами санітарно-епідеміологічної служби. Детальний аналіз правових заходів припинення порушень санітарного законодавства та практики їх застосування дозволив сформулювати ряд пропозицій, які направлені на удосконалення правового регулювання в цій сфері. Зокрема, обґрунтовується доцільність використання органами санітарно-епідеміологічної служби такого заходу, як вилучення з реалізації небезпечних для здоров’я продуктів харчування, хімічних і радіоактивних речовин, біологічних матеріалів, досліджується його правова природа.

***У підрозділі 2.4. “Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби щодо застосування адміністративних стягнень за порушення санітарного законодавства”*** автором охарактеризовані специфічні особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби по застосуванню адміністративних стягнень. 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). Також, розглядається питання щодо чіткого визначення складів правопорушень у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення, аналізуються повноваження органів санітарно-епідеміологічної служби, пов’язані з ініціацією провадження справ про адміністративні правопорушення та з розглядом справ по суті і прийняття відповідних постанов. Для цього автором проведений аналіз діючого КУпАП та існуючих проектів нового Кодексу про адміністративні правопорушення.

На думку автора, робота над проектом КУпАП щодо правопорушень у сфері санітарного законодавства повинна проводитись з урахуванням наступних концептуальних моментів. По-перше, це чітке визначення переліку адміністративних правопорушень, які можуть розглядати органи санітарно-епідеміологічної служби. По-друге, чітке визначення компетенції щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення посадовими особами органів санітарно-епідеміологічної служби. По-третє, урахування доцільностей і можливостей складання протоколів про порушення санітарного законодавства представниками інших державних органів. По-четверте, оскільки санітарним законодавством охоплюється дуже велика кількість питань, пов’язаних з забезпеченням санітарного та епідемічного благополуччя населення і це, певною, часом значною мірою, ускладнює правозастосовчу діяльність органів держави та слугує фактором здійснення правопорушень з боку громадян, які в достатній мірі не обізнані з існуючими правилами та нормами. При цьому важливим питанням є чітке формулювання складів відповідних правопорушень у КУпАП. Зазначається, що при виділенні окремих складів у цій сфері слід особливу увагу приділяти тим із них, які мають найбільш важливе значення для забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Акцентується увага на необхідності посилення відповідальності за порушення правил поводження з відходами, які є небезпечними для здоров’я людей.

**Висновки**

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, яке полягає у дослідженні проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби, шляхів оптимізації такого роду діяльності та підвищення її ефективності. Головними науковими та практичними результатами є наведені нижче висновки:

1. Органи санітарно-епідеміологічної служби виступають важливими суб’єктами здійснення адміністративної юрисдикції, що зумовлено специфікою функцій, які покладені на них, особливостями застосування заходів адміністративного припинення, накладення адміністративних стягнень і міжгалузевим характером здійснення повноважень.

2. Здійснення адміністративно-юрисдикційних функцій є одним із важливих напрямків діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби. Ці органи наділені широким колом повноважень, у рамках яких вони реалізують належне їм право щодо вирішення адміністративних справ. Акцентується увага на тому, що більшість справ про адміністративні правопорушення, які підвідомчі органам санітарно-епідеміологічної служби, – це порушення санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм. Тому доведення у справах про адміністративні правопорушення, що здійснюється органами санітарно-епідеміологічної служби, спрямоване головним чином на встановлення фактичних обставин справ про порушення санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм. Аналіз вищезазначених особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби дозволяє зробити висновок, що вони взаємозалежні та, як правило, одні особливості є похідними від інших.

3. Надвідомчі повноваження органів санітарно-епідеміологічної служби поділяються на дві основні групи:

– повноваження з правового регулювання відповідних сторін діяльності організаційно-непідлеглих об'єктів управління;

– повноваження з контролю і нагляду за цією діяльністю.

Останні прямо пов’язані зі здійсненням адміністративно-юрисдикційної діяльності.

4. Виділені види адміністративно-юрисдикційних проваджень щодо органів санітарно-епідеміологічної служби, а саме: дисциплінарне провадження, застосування заходів адміністративного припинення, провадження за скаргами громадян, адміністративне провадження по застосуванню адміністративних стягнень.

5. Недостатня ефективність адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби певною мірою зумовлюється наявністю розбіжностей у нормативному регулюванні окремих аспектів застосування відповідних заходів. Зокрема, це стосується певної неузгодженості правового регулювання застосування такого роду заходу, як зупинення або припинення інвестиційної діяльності. З огляду на це, чіткий порядок реалізації цього заходу потрібен знайти своє відображення в “Інструкції про порядок застосування державною санітарно-епідеміологічною службою України адміністративно-запобіжних заходів (обмеження, тимчасова заборона, заборона, припинення, зупинення)”

6. Для ефективного здійснення державного санітарного нагляду органи санітарно-епідеміологічної служби необхідно наділити додатковими повноваженнями щодо припинення правопорушень у сфері санітарного законодавства. До таких повноважень варто віднести право порушувати питання перед об'єктами санітарного нагляду про припинення та скасування актів управління, що не відповідають вимогам санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм. Виявивши подібний акт, органи санітарно-епідеміологічної служби повинні мати певні правові можливості щодо порушення питання про його скасування або припинення.

7. Відносно можливості складати протоколи про адміністративні правопорушення автором підкреслюється доцільність надати посадовим особам органів санітарно-епідеміологічної служби право складати протоколи про правопорушення, передбаченого ст. 212-3 КУпАП „Порушення права на інформацію”, у випадках, коли мова йде про інформацію, пов’язану з забезпеченням санітарно-епідемічного благополуччя населення. Поряд із цим, обґрунтовується доцільність доповнення КУпАП статтею 44-2 „Ухилення від медичного обстеження осіб, які є носіями небезпечних інфекцій” та надання права посадовим особам органів санітарно-епідеміологічної служби складати протоколи та виносити рішення по ній. Із урахуванням необхідності координації зусиль по боротьбі з забрудненням територій населених пунктів побутовими відходами обґрунтовується пропозиція про можливість складання протоколів про такого роду правопорушень також і дільничними уповноваженими міліції.

8. Дисертантом пропонується доповнити ст. 82 КУпАП частиною другою, в який слід закріпити відповідальність за порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання небезпечних відходів. При цьому, повинні бути передбачені більш жорстокі санкції за порушення цих норм. Відповідні доповнення можуть бути внесені та в інші статті КУпАП. Так, до ст. 82-1 КУпАП додати частину другу – порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з небезпечними відходами або неподання чи подання звітності щодо утворення, використання, знешкодження та видалення небезпечних відходів із порушенням встановлених строків, а так само порядку подання такої звітності; до ст. 82-2 КУпАП додати частину другу – виробництво продукції з небезпечних відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації, погодженої в установленому порядку; до ст. 82-4 КУпАП додати частину другу – змішування чи захоронення небезпечних відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у галузі охорони навколишнього природного середовища; до ст. 82-5 КУпАП додати частину другу – передача небезпечних відходів із порушенням установлених правил на зберігання, оброблення або видалення підприємствам чи організаціям, що не мають відповідного дозволу на проведення цих операцій; до ст. 82-6 КУпАП додати частину другу – порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення й утилізації небезпечних відходів.

9. Обґрунтовується доцільність введення до КУпАП такого складу адміністративного правопорушення, як „Ухилення від проведення санітарно-епідемічного контролю”, та пропонується авторська редакція цієї статті – „Непредставлення на вимогу посадових осіб органів санітарно-епідеміологічної служби продукції для здійснення її санітарно-епідемічного контролю представниками підприємств усіх форм власності, що її виготовляють або реалізують, а також здійснення інших дій, що свідчать про ухилення від проведення санітарно-епідемічного контролю”.

10. Сформульовані пропозиції щодо посилення можливостей органів санітарно-епідеміологічної служби відносно забезпечення санітарного стану на територіях, що безпосередньо прилягають до споруд, в яких розташовані та функціонують суб’єкти підприємницької діяльності.

**Список опублікованих праць за темою дисертації:**

1. Мартиновський В.В. Історія розвитку санітарно-епідеміологічної служби в Україні// Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2004. – Вип. 68. – С. 186-190.

Мартиновський В.В. Принципи адміністративної юрисдикції та їх застосування в діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби в Україні// Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2005. – Вип. 73. – С. 196-202.

1. Мартиновський В.В. Нормативно-правове регулювання порядку накладення штрафів органами санітарно-епідеміологічної служби// Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Вип. 9. – Харків: Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування. АПрН України, 2005. – С. 166-173.
2. Мартиновський В.В. До питання про історію розвитку санітарно-епідеміологічної служби в Україні// Наука і вища освіта: Тези доповідей учасників ХІІ міжвуз. студ. наук. конф., м. Запоріжжя, 20 травня 2004 р.: У 2 ч. – Ч. 2 / Гуманітарний університет “Запорізький інститут державного та муніципального управління”; студентське наук. тов-во – Запоріжжя: ГУ “ЗІДМУ”, 2004.– С. 37-38.
3. Мартиновський В.В. До питання про удосконалення професійної підготовки працівників органів санітарно-епідеміологічної служби України// Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції 25 травня 2004 р. / За ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: Інститут державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, 2004. – С. 298-300.
4. Мартиновський В.В. Питання про порядок застосування фінансових санкцій органами санітарно-епідеміологічної служби// Конституція України – основа побудови правової держави і громадянського суспільства: Тези доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених та здобувачів (26-27 червня 2006 р.) / За заг. ред. М.І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України,2006. – С. 315-320.
5. Мартиновський В.В. Щодо питання про сучасний стан санітарного законодавства в сучасний період// Проблеми правового забезпечення медичної діяльності в Україні: Матеріали науково-практичної конференції 26 жовтня 2006 р. / Відповідальні за випуск Кубрак О.В., Черкасова А.О., Беденко О.А., Єгорова В.О. – Х.: Харківська медична академія післядипломної освіти, 2006 – С. 25-26).

**Анотації**

**Мартиновський В.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби. -** Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2008.

Дисертацію присвячено комплексному аналізу змісту та визначенню сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби. У роботі наведені результати дослідження, що стосуються правового регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби.

Адміністративно-юрисдикційну діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби можна визначити як діяльність цих органів або їх посадових осіб по виявленню правопорушень, їх фіксації, розгляду та вирішенню адміністративних справ.

У роботі наведені ознаки цієї діяльності, розглянутий статус органів санітарно-епідеміологічної служби, визначені принципи, напрямки, форми та проаналізовані окремі адміністративно-юрисдикційні провадження. Приділено увагу діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби по попередженню та припиненню порушень у сфері санітарного законодавства, порядку накладення та стягнення штрафів, а також порядку застосування фінансових санкцій. Акцентується увага на складах адміністративних правопорушень, за якими органи санітарно-епідеміологічної служби мають право складати протоколи, та розглядати й виносити рішення по ним.

Сформульовані пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів санітарно-епідеміологічної служби. Обґрунтовано ряд пропозицій щодо змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також до низки підзаконних нормативних актів.

**Ключові слова**: санітарно-епідеміологічна служба, санітарний нагляд, адміністративно-юрисдикційна діяльність, контроль, нагляд, повноваження, провадження, санітарне законодавство, штраф.