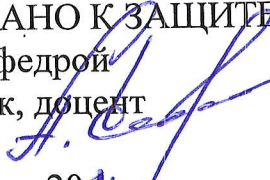


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра административного и финансового права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ ГЭК
Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент
А.И. Сахно 
7 июля 2021 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО
БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

40.04.01 «Юриспруденция»

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
студент 2 курса
очной формы обучения



Сиволапов Михаил Павлович

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент



Сахно Александр Иванович

Руководитель Управления
Роспотребнадзора по Омской
области,
Главный государственный
санитарный
врач по Омской области,
кандидат медицинских наук



Крига Александр Сергеевич

Тюмень, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	11
1.1. РОЛЬ И МЕСТО МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ПРАВЕ.....	11
1.2. ПОНЯТИЕ И СПЕЦИФИКА МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ.....	16
1.3. САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИЙ НАДЗОР В РОССИИ: ИСТОРИЯ, СТАНОВЛЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ.....	23
ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ.....	31
2.1. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОСНОВА И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СМЫСЛ ПОНЯТИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	31
2.2. АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	45
2.3. ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ.....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	73
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	78

ВВЕДЕНИЕ

В современной юридической науке существует ряд дискуссионных проблем, обусловленных спецификой правоотношений в административной деятельности, что вызывает необходимость проведения дальнейших исследований в публичном праве в целом и в административном праве в частности. Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения как феномен права имеет двойственную природу, т.е. включает в себя как элементы правового регулирования медицинской деятельности, так и деятельности органов исполнительной власти, в целях поддержания санитарно-эпидемиологической безопасности и обеспечения режима санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Актуальность исследования. Необходимо учитывать, что вызовы, с которыми столкнулась Российская Федерация в связи с ухудшением санитарно-эпидемиологической обстановки, потребовали от руководства государства и руководителей всех органов публичной власти экстренных мер по поддержанию нормальной жизнедеятельности общества и государства. Впервые за многие годы в повседневный обиход и правовое регулирование отношений во всех сферах деятельности вошли такие термины как «санитарно-эпидемиологическая безопасность», «режимные меры», «санитарно-эпидемиологический режим», «пандемия», до сих пор не имеющие точной правовой регламентации.

Модернизация государственного аппарата и реформа системы общественного здравоохранения обуславливают актуальность и значение развития отечественного санитарного законодательства. Риск-ориентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности обеспечивает с одной стороны облегчение государственного воздействия на хозяйствующих субъектов, с другой, реализует в полной мере социальную и регулятивно-управленческую функции государства. Однако новая модель управления обуславливает необходимость поиска современных форм и методов

эффективного решения поставленных задач в условиях научно-технического прогресса и бурного развития рыночных отношений.

С учетом этого автором предлагаются новые подходы к правовому обеспечению деятельности органов здравоохранения и Роспотребнадзора, анализируются проблемные вопросы теории и практики правового регулирования их деятельности по решению проблем взаимодействия и кооперации хозяйствующих субъектов и государственных органов, обеспечивающих санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Конституционное право на жизнь и здоровье граждан может обеспечиваться при правильном доктринальном понимании сущности процессов модернизации и закреплении концептуальных положений в законодательстве Российской Федерации. В настоящем исследовании автором предпринята попытка проанализировать мнения учёных – представителей разных отраслей гуманитарных наук по поводу отношений в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В данном контексте в работе предпринята попытка обоснования нового подхода к выделению самостоятельной подсистемы законодательства – санитарного права и новых подходов к юридической технике закреплению государственных стандартов и правовых механизмов его реализации.

Сложившаяся в стране санитарно-эпидемиологическая ситуация требует трансформации и совершенствования системы государственного управления во многих областях и сферах. Президент Российской Федерации неоднократно отмечал, что борьба с коронавирусом будет продолжена, причем настойчиво и последовательно. «Сделаем все, чтобы защитить жизнь и здоровье граждан», - заверил он [69].

Справедливо отметить, что меры действительно принимаются (новые нормативные акты, меры поддержки граждан, ограничения и запреты и т.д.), однако несмотря на предпринимаемые со стороны государства шаги по нормализации обстановки существует ряд проблемных аспектов правового регулирования.

Концептуальной проблемой в этой связи видится желание государственных деятелей, ученых-юристов «точечными», перманентными изменениями стабилизировать ухудшающуюся социально-экономическую обстановку, не обращая внимания на изменение комплексных, фундаментальных принципов, механизмов и методов регулирования общественных отношений. Данный факт обуславливает необходимость осмысления и анализа механизма регулирования основных сфер обеспечения жизнедеятельности общества и государства.

Исследование показало, что нерешенными остались многие вопросы правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения, требующие научного анализа, к числу которых принадлежит теоретическое осмысление механизма правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения, дальнейшая разработка и регламентация комплекса вопросов обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Нельзя не обратить внимание на недостатки и пробелы в нормативно-правовой базе, регулирующие санитарно-эпидемиологическое благополучие, а также в методах и формах административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности, наличие ряда проблем организационного, кадрового, правового характера. Все это, безусловно, влияет на эффективность мер, принимаемых для поддержания санитарно-эпидемиологического благополучия населения, сказывается также отсутствие научно обоснованной концепции дальнейшего развития и систематизации законодательства в данной сфере.

На фоне указанных проблем значительный практический и научный интерес представляет проведение исследования современного административно-правового регулирования обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности и благополучия в Российской Федерации под призмой категории «механизм», позволяющей придать данному исследованию комплексный и системный характер.

Теоретическая и нормативная неопределенность в вопросах осуществления санитарно-эпидемиологического надзора, отсутствие нормативно закреплённых административных процедур и правовых дефиниций, наличие двойного толкование санитарных правил, а порой их пробельность и коллизионность формирует угрозу неполной защищённости граждан в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, что в конечном итоге обуславливает актуальность и необходимость исследования.

Применение санкций к хозяйствующим субъектам, выработка стандартов (санитарных норм и правил) в предпринимательской деятельности, а также подготовки соответствующих нормативных изменений являются основополагающими для улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки, среды обитания и условий проживания населения. Актуализацию проблемы поддерживают постоянный рост споров в судах об оспаривании решений, действий (бездействий) органов санитарно-эпидемиологического надзора, а также органов публичной власти по отношению к властно-распорядительным решениям надзорных органов, разнообразность и неординарность судебной и административной практики, а также системная теоретическая не изученность данной области.

Механизм административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации задает максимальную важность и системное значение для всего публичного управления в Российской Федерации, поскольку санитарно-эпидемиологического благополучия населения является не только критерием уровня здоровья населения, но и системы национальной безопасности в целом. Таким образом, формируется комплексный механизм воздействия угрозам национальной безопасности и координации органов публичной власти в представленной сфере.

Очевидно, что рассматриваемые в исследовании вопросы определяются необходимостью конкретизации основных положений о санитарно-эпидемиологическом благополучии и безопасности населения, определением

специфики механизма административно-правового регулирования, а также необходимостью защиты прав и свобод граждан и предпринимателей.

Объектом настоящего исследования выступают общественные отношения в сфере реализации механизма административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации.

Предметом – теоретическая природа, нормативно-правовая регламентация и закономерности деятельности органов санитарно-эпидемиологического надзора, отраженных в юридической литературе, судебной и административной практике.

Научная новизна обусловлена целью исследования и заключается в комплексном теоретико-правовом рассмотрении на основе анализа принципов административного права специфики административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации.

Цель настоящего исследования состоит в изучении, концептуальном осмыслении механизма административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации, построение содержательной его модели, основанной на нормативно-правовой, инструментальной и институциональной составляющих и выработка основных направлений повышения эффективности этого механизма в современных условиях.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) Изучить и обобщить теоретический, нормативный и эмпирический материал по представленной тематике;
- 2) Рассмотреть содержание механизма административно-правового регулирования;
- 3) Выявить специфику правоотношений, возникающих в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

4) Выявить проблемы, существующие в реализации, систематизации и регламентации санитарного законодательства;

5) Выработать предложения по изменению и дополнению действующего административного законодательства в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также предпринять попытку по систематизации санитарных норм и правил.

В науке теории права рассмотрение механизма административно-правового регулирования затронуто в трудах А.П. Алёхина, Ю.Ф. Аврутина, Ю.Н. Старилова, Ю.П. Соловья, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Ф.Е. Колонтаевского.

Вместе с тем, исследование отдельных вопросов понятия и содержания административной ответственности (административных наказаний) за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, а также уголовной ответственности за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, правил административного надзора, деятельности органов местного самоуправления в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения нашло отражение в незначительном количестве научных статей таких авторов как Т.Т. Алиев, Л.М. Мележик, Б.А. Старостин, Е.П. Захарова, С.С. Власенко, М. Малеина, Т.А. Диканова, Е.Л. Порохнявая, Р.М. Усманова.

Научных исследований, которые бы комплексно рассматривали совершенствование законодательного обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в отечественной науке административного права не проводилось, а имеющиеся работы касались отдельных, частных вопросов, которые не влияют на сущность основных положений планируемого исследования.

Нормативным полем данной научно-исследовательской работы послужили нормы Конституции Российской Федерации [1], Федерального закона от 30.03.1999 N 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [9], иных федеральных законов, подзаконных правовых актах, в т.ч.

санитарные нормы и правила, положения нормативных правовых актов контрольно-надзорных органов государственной власти, а также разъяснения Конституционного суда Российской Федерации, базовые стратегические документы, утверждённые Президентом и Правительством Российской Федерации.

В качестве эмпирической платформы изучения были использованы материалы административной и судебной практики, содержащие информацию о санитарно-эпидемиологической обстановке, среде обитания человека, окружающей среде и правовых споров, которые возникали в данных правоотношениях.

Методологическую основу исследования составили современные методы научного познания. Из общетеоретических методов в работе были использованы системный метод, методы анализа и синтеза, диалектический метод, моделирование. Частно - научные методы были представлены нормативно-логическим, системно-структурным методами и методом сравнительного правоведения.

Изложенные выше обстоятельства позволяют сделать вывод, что изучение вопросов административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выявление составных элементов такого регулирования и его пределов, определение понятий «санитарно-эпидемиологическая безопасность», «санитарно-эпидемиологический режим», «санитарно-эпидемиологическое благополучие населения», рассмотрение вопросов и проблем наделения полномочиями органов государственной власти в указанной сфере и их средства правовой защиты (правовые гарантии), а также определение специальных административно-правовых режимов обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности являются актуальными для правовой системы Российской Федерации и требуют фундаментальной научной разработки.

Таким образом, представленное научное исследование является новаторским, в котором с учетом изменений в современном законодательстве,

комплексно рассматриваются теоретические вопросы механизма административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Работа состоит из настоящего введения, двух глав, подразделяющихся на параграфы, заключения, библиографического списка. Настоящее квалификационное исследование в большей степени носит диалектический характер.