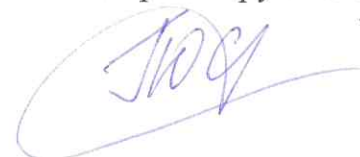


Министерство науки и высшего образования РФ  
ФГБОУ ВО «Ростовский государственный экономический университет  
(РИНХ)»

*На правах рукописи*



**ГОЛОБОРОДЬКО ЮЛИЯ СЕРГЕЕВНА**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ  
САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ**

**5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки**

**Диссертация  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, профессор  
Позднышов А.Н.

Ростов-на-Дону – 2025

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Правовая природа и развитие института административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений: теоретико-методологический аспект исследования .....</b>	<b>26</b>
§1. Санитарно-эпидемиологические отношения как предмет административно-правового регулирования .....	26
§2. Методы административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений .....	46
§3. Эволюция административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений в Российской Федерации.....	59
<b>Глава 2. Современное состояние административно-правового механизма регулирования санитарно-эпидемиологических отношений (на примере Ростовской области).....</b>	<b>71</b>
§1. Специфика административно-правового механизма регулирования санитарно-эпидемиологических отношений.....	71
§2. Правовая диагностика административно-правового механизма регулирования санитарно-эпидемиологических отношений .....	93
<b>Глава 3. Направления модернизации административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений в Российской Федерации.....</b>	<b>112</b>
§1. Моделирование эффективного конструкта административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологических отношений .....	11212
§2. Инноватизация административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений в современной россии.....	11829
<b>Заключение .....</b>	<b>149</b>
<b>Список использованных источников .....</b>	<b>160</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы диссертационного исследования.** События, происходящие в современном мире, явно свидетельствуют о том, что санитарно-эпидемиологические угрозы превратились в реальную опасность для человечества. Несомненно, история помнит страшные примеры распространения легко передающихся смертельных заболеваний, чумы, оспы, гриппа и т.д., повлекших миллионы жертв, однако в современном мире значительная часть из них ушла в прошлое, и не представляет реальной угрозы, в какой-то момент сложилась иллюзия того, что научно-технический прогресс, развитие медицинских технологий, сопряженные с деятельностью государственных органов и международных институтов эффективно защищают человечество от распространения опасных инфекций, которые сведены до локальных вспышек, причем в основном в слаборазвитых странах и регионах.

В условиях правовой глобализации, трансформации процессов в праве и экономике, активной интеграции доктрины отечественного административного права сохраняется устойчивая тенденциозность развития института административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений, как стратегического и «тревожного» объекта в реализации приоритетных направлений государственного управления и политики Российской Федерации, обеспечивая национальную, экономическую и иную безопасность регионов страны.

В последние годы все без исключения государства столкнулись с новыми вызовами, опасными инфекциями, крайне быстро распространяющимися, адаптирующимися к лекарствам и иным мерам лечения, не имеющими локальной территориальной или государственной привязки. Распространение COVID-19, который за несколько недель поразил все страны в мире, несмотря на современную систему здравоохранения в большинстве стран, экстренные заградительные меры, огромные экономические и организационные ресурсы, брошенные на противодействие заболеваемости, доказывает, что построение

эффективной государственной системы профилактики и реагирования на эпидемиологические риски — это вопрос выживания не только отдельной страны, но и глобальная угроза.

Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» обеспечивается санитарно-эпидемиологическое благополучие населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду; установлены положения и законодательные основания правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в системе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации; органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; сложившихся правоотношений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; санитарно-эпидемиологических требований обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека и иное не противоречащее законодательству Российской Федерации. В целях реализации Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», предусмотрено исполнение мероприятий, закрепленных Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>1</sup> и принятии мер по устранению вредного воздействия на население факторов среды обитания человека. Реализация федеральных законов и нормативно-правовых актов направлена на совершенствование федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, реализации, в частности Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 28.12.2024) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации", способствуют обеспечению урегулированности и качеству

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" // Российская газета, № 97с, 09.05.2018

контроля, снижению фактических показателей количества правонарушений, совершенных в данной сфере; своевременному выявлению и пресечению такого рода правонарушений, предусмотренных кодексом, и иными мерами комплексного воздействия. Однако, практика реализации указанных актов, применение административной ответственности в санитарно-эпидемиологической сфере, деятельность органов власти, уполномоченных на правотворчество, государственный контроль (надзор), сталкиваются с различными проблемами, возникающими на разных этапах административно-правового регулирования данной сферы. Особенно ярко эти проблемы выявила пандемия коронавируса, для государственного противодействия которой зачастую применялись экстренные, не системные меры, часто применявшиеся на грани закона. На сегодня действующий механизм административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической области остается предметом постоянных дискуссий и обязательных перемен, стабилизирующих действие и реализацию законодательства в данной сфере правоотношений, что способствовало выбору темы настоящего исследования. Являясь частью общего административно-правового регулирования, санитарно-эпидемиологическая сфера обладает своей спецификой, до определенного момента находится в тени более насущных проблем, например, экономических, финансовых, демографических и др., но при определенных условиях выходит на первый план требуя эффективных механизмов и решений, стоящих перед обществом и государством задач. Период коронавирусных ограничений 2020 и последующих годов является отличным источником эмпирических данных, анализ которых позволит сформировать эффективную модель административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы, послужив своеобразным социальным экспериментом, что предопределяет актуальность исследования избранной темы, несмотря на неоднократные обращения к ней различных ученых в прошлом.

Перспективу для научных исследований представляет конституционный аспект регулирования деятельности государства для обеспечения защиты права

граждан на охрану здоровья, включающий в себя оказание медицинской помощи, а также профилактическую деятельность государственных органов и учреждений, предполагающий определенное вмешательство в общественные институты.

Еще одним направлением следует отметить международные аспекты санитарно-эпидемиологических отношений, которые также основываются на сочетании универсальных принципов правового статуса личности, неотчуждаемости прав человека, международном сотрудничестве, с необходимостью государства защищать свои суверенные интересы, своих граждан, разрабатывая и вводя в действие систему государственного контроля и надзора в данной сфере, а также близких, влияющих на нее областях, например, пограничный и таможенный контроль, международные транспорт и торговля и т.д.

Третье измерение в данной проблеме – внутреннее построение системы государственного управления в санитарно-эпидемиологической сфере. Как показал опыт борьбы с пандемией, государственное управление в этой области не может быть узко специализированным, запертым в ведомственные рамки, а требует активного, эффективного взаимодействия по всем направлениям, начиная от распределения полномочий, структуры государственных органов, согласованного реагирования на угрозы, в том числе реализации юрисдикционных механизмов.

Особенностью в данном случае является то, что изначально функционирование государственной системы в санитарно-эпидемиологической области направлено на профилактику, недопущение опасных последствий, а как показывает практика, наибольшая эффективность деятельности государственных структур наблюдается в тех областях, где уже произошли, либо непосредственно назревают проблемы. Именно им отдается приоритетное внимание, финансирование, организационные ресурсы, но особенность санитарно-эпидемиологической сферы в том, что «запущенные» случаи либо вообще не поддаются воздействию и развиваются бесконтрольно, либо затраты

на решение таких проблем становятся огромными, зачастую неподъемными для государственных структур. Примером этого можно считать пандемию, масштабы которой показали, что практически ни одна система здравоохранения не в состоянии бороться с массовыми заболеваниями граждан, а, следовательно, эффективность данной деятельности заложена в государственном противодействии причинам и условиям возникновения таких ситуаций. Как показывает практика, система государственного контроля (надзора), также имеет свойство «обучаться», адаптироваться, но к сожалению, уже по факту случившихся негативных происшествий, что в рассматриваемой нами сфере может стоить миллионов жизней, а в перспективе еще более страшных последствий.

С точки зрения науки, современная ситуация, когда активный кризис в санитарно-эпидемиологической сфере миновал, государственные органы получили определенный практический опыт, эмпирические данные, разработали новые правовые механизмы, представляет уникальную возможность систематизировать данную деятельность, упорядочить и доработать систему государственного управления, адекватно осознавая опасность для общественных отношений, исходящую от сферы распространения инфекций.

Ключевыми направлениями исследования и развития внутригосударственной контрольной (надзорной) деятельности в санитарно-эпидемиологической сфере можно признать необходимость совершенствования системы государственных органов и перераспределение их полномочий в данной сфере. Опыт реагирования государства на пандемию свидетельствует о некоторой «хаотичности» принимаемых решений, попыток органами управления перекладывания полномочий, либо тяжести их осуществления на непрофильные органы власти, без надлежащего правового обеспечения, недостаточность материального, финансового, технического обеспечения. Например, такого рода несогласованность наблюдалась в деятельности Роспотребнадзора, Министерства здравоохранения РФ, Министерства внутренних дел РФ и иных структур при осуществлении режимных

мероприятий, привлечении к административной ответственности, разрешительных процедурах.

Учитывая, что одним из наиболее действенных средств обеспечения эффективности регулятивной и контрольной (надзорной) деятельности государственных органов является административная ответственность, очевидна необходимость совершенствования данных норм на основе практики их реализации в активный период пандемии. Целесообразна разработка и внесение в законодательство новых составов правонарушений, адаптированных под проблемы, появившиеся в условиях пандемии, причем не только напрямую касающиеся санитарно-эпидемиологической области, но и области реализации прав человека, предпринимательской деятельности, транспортной, таможенной, миграционной и конечно информационной областей.

Следует подчеркнуть, что несмотря на очевидную важность рассматриваемых проблем в научной среде сравнительно немного современных комплексных исследований в области государственного управления санитарно-эпидемиологической сферой, ряд исследований<sup>1</sup> датируются 2010 годом и более ранними периодами, большинство которых носит отраслевой медицинский характер, а юридические аспекты в основном представлены отдельными узкими направлениями, например, административно-правовой охраны здоровья трудоспособного населения<sup>2</sup>.

**Степень разработанности проблемы.** Становление и развитие института и механизма административного правового регулирования; исследование и анализ административно-правового статуса органов исполнительной власти при

---

<sup>1</sup> Мележик, Л. М. Организационно-правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Мележик Лариса Михайловна. – Саратов, 2010. – 32 с.

<sup>2</sup> Воронкова, С. В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: административно-правовые аспекты : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Воронкова Светлана Владимировна. – Нижний Новгород, 2020. – 30 с.

реформировании контрольной (надзорной) деятельности в аспекте административно-правового регулирования; анализ актуальных проблем по обеспечении прав человека в санитарно-эпидемиологической сфере в условиях новых перемен и преобразований; возможные направления совершенствования правового регулирования предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов в законодательстве об административных правонарушениях; необходимость активизации процессов в части применения современных инструментов правотворческой деятельности; новые концептуальные подходы для развития административной ответственности; специфические особенности административных процедур в разрешительном регулировании современной России для упорядочения общественных отношений правовыми средствами, как фундамента правовых режимов в отношении государственной власти; необходимость внедрения новых моделей, в частности, функционально-целевой модели правового статуса органов исполнительной власти в своих научных трудах рассматривало большое количество отечественных ученых, труды которых стали базовой основой для проведения настоящего исследования по развитию и совершенствованию системы и методов административного правового регулирования органами исполнительной власти рассматриваемой нами сферы.

Теоретическо-методологическое осмысление проблемы исследования освещено в кругах ученых правоведов, юристов и цивилистов. Из состава российских ученых правоведов, административистов исследованию различных аспектов обеспечения надлежащего функционирования механизма административного правового регулирования следует отметить, Б.В. Россинского, Л.Л.Попова, А.В. Павлюк, М.С. Студеникину, Е.Б. Лупарева, С.В. Потапенко, Л.В. Бутько, Е.А. Бочкареву, И.В. Ирхина, А.В. Мартынова, О.В. Гречкину, Г.Э. Адыгезалову и других.

Вопросы сущности, предмета и функций системы административного правового регулирования освещены в научных трудах: Д.Н. Бахрах, С.В.

Ведяшкина, Н.М. Кони́на, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, Е.В. Сенатова и других.

Исследование и анализ признаков, роли, места, развития и проблем исполнительной власти, их полномочий, функций, их соотношении и классификации представлены результатами в научных трудах С.Б. Авдашева, И.Л. Бачило, А.М. Кожина, А.В. Клименко, О.С. Минченко, А.С. Чеснокова, С.В. Тихомирова, С.Г. Пилипенко и других.

В научных трудах Л.В. Юн, А.Н. Замановой, Д.В. Камиловой, Д.Б. Джамалутдинова, С.В. Ведяшкина, А.В. Илюшина ведутся дискуссии и проводятся исследования проблем разграничения полномочий государственных органов публичной власти по регулированию санитарно-эпидемиологических отношений.

Проблеме санитарно-эпидемиологического благополучия граждан и состояния правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений посвящены труды С.Б. Аникиной, С.И. Конева, Н.М. Кони́на, Ю.А. Кошлыковой, Е.В. Муравьевой, А.Н. Позднышова, А.И. Пермякова, К.В. Степановой, Е.Ю. Фроловой и других.

Учитывая вышеизложенное, следует отметить, что имеющиеся научные результаты в указанных исследованиях, а также в том числе ряда других авторов, в недостаточной мере охватывают проблематику в развитии методов административного правового регулирования для повышения эффективности правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, практически не охвачен научным вниманием, во всяком случае в комплексных исследованиях последний «коронавирусный» период, что предопределяет значимость данного исследования для науки и практики.

**Объект исследования** составляют общественные отношения, регулируемые государством в лице исполнительных органов власти, складывающиеся при осуществлении государственного управления в области санитарно-эпидемиологического благополучия и безопасности человека в Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются российские и зарубежные нормативно-правовые акты, правоприменительная, судебная практика, реализация норм действующего законодательства Российской Федерации и ее субъектов в области регулирования санитарно-эпидемиологических отношений, теоретико-методологические исследования и выводы отраслевых наук публичного права об обеспечении правового регулирования данной сферы; и механизм их применения.

**Цель диссертационного исследования** заключается в получении нового научного знания; разработке и обосновании нового теоретико-методологического подхода и прикладных инструментов в развитии административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений, комплексном изучении и разработке предложений по совершенствованию управленческой, контрольно-надзорной деятельности государственных органов и иных субъектов в санитарно-эпидемиологической сфере в Российской Федерации; обобщение и анализе их правоприменительной деятельности, в том числе по итогам противодействия пандемии COVID-19; выявлении особенностей административно-правового регулирования в данной области, недостатков и пробелов как в правовом регулировании, так и юрисдикционной деятельности, выработке путей и способов их преодоления, а также совершенствовании и повышении эффективности государственной политики.

В рамках достижения цели научной работы решаются следующие взаимообусловленные и взаимосвязанные между собой **задачи**:

- исследовать основы и институт административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений на современном этапе;
- изучить отечественный опыт формирования и функционирования системы государственного управления в санитарно-эпидемиологической сфере;
- рассмотреть публично-правовые, конституционные и административно-правовые основы построения российской системы обеспечения санитарно-

эпидемиологического благополучия человека;

- исследовать систему субъектов, обеспечивающих реализацию государственной политики в санитарно-эпидемиологической области, эффективность и результативность их деятельности;

- произвести анализ механизма административно-правовых методов деятельности органов власти в регулировании сферы санитарно-эпидемиологических отношений;

- дать анализ нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность санитарно-эпидемиологических отношений;

- рассмотреть специфику применения административной ответственности за нарушения в данной сфере, проанализировать практику ее реализации и предложить меры по совершенствованию законодательства об административных правонарушениях в санитарно-эпидемиологической сфере.

- провести правовую диагностику и оценку состояния развития административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы (региональный аспект);

- представить методологические подходы в развитии административно-правового регулирования;

- разработать и обосновать предложения и рекомендации по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере, оптимизации системы субъектов, компетенции и применяемых ими административно-правовых средствах обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- разработать авторский теоретико-правовой конструкт для эффективного правового обеспечения в сфере санитарно-эпидемиологических отношений;

- сформировать инновационный подход в аспекте административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

**Соответствие области исследования Паспорту научной специальности.** Основные положения и выводы работы соответствуют п. 2. «Правовая природа принципы публичной власти, правовое регулирование ее

осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество», п. 14 «Правовое регулирование государственного управления в различных сферах».

**Методологическую основу исследования** составил теоретико-методологический анализ, диалектический метод познания с приемами юридической логики и техники; комплексный юридический анализ, правовая диагностика и оценка; формально-юридический метод исследования закономерностей и состояния развития административно-правовых методов в регулировании санитарно-эпидемиологических отношений; автором задействован системно-институциональный подход, включающий процессный, институциональный и функциональные подходы в научной инновационной деятельности. В частности, для диагностики и оценки нормативно-правовой базы использовали методы структурно-содержательного анализа. Общенаучные, специальные и частные методы, инновационные подходы послужили основой для реализации юридической и правотворческой инициативы автора исследования при формировании собственного определения к понятию «административно-правовое регулирование»; формировании структуры и содержания целевых направлений, направленных на обеспечение эффективного административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы; нового теоретико-методологического представления в основе разработки базовой структуры теоретико-правового конструкта и при внесении научно обоснованных дополнений к данной модели в условиях правовой цифровизации.

**Теоретическую основу исследования** составили научные труды достаточно широкого круга заслуженных деятелей науки, отечественных ученых-правоведов, административистов, специализирующихся в сфере исследования различных аспектов проблематики обеспечения административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы. Для сбора и анализа информации автором использовались все доступные источники информации, такие как научные труды, публикации, диссертационные работы,

учебные издания, верифицированные публикации в сети Интернет.

**Нормативную основу исследования составил** широкий спектр нормативно-правовых актов, причем как действующих, так и имеющих историческое значение, а также международные и зарубежные правовые акты, содержащие нормы о регулировании в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

**Эмпирическую базу исследования** составили материалы судебной и иной правоприменительной практики федеральных и региональных органов власти, связанные с реализацией полномочий в санитарно-эпидемиологической сфере, а также информационные материалы, связанные с состоянием санитарно-эпидемиологической обстановки в Ростовской области за период с 2020 по 2025 год.

**Научная новизна** исследования состоит в теоретико-методологическом обосновании и разработке понятийно-категориального аппарата в рассматриваемой сфере общественных отношений; расширении теоретико-методологических и инновационных подходов, направленных на решение общественно значимой проблемы необходимости выработки новых способов решения задач в государственном регулировании и воздействии органов исполнительной власти на сферу санитарно-эпидемиологических отношений с позиции административно-правового регулирования.

Научной новизной также обладают сформированные выводы и предложения автора об усовершенствовании системы государственного регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений: по изменению структуры и функций уполномоченных государственных органов, представляющие собой единую систему и совокупность методов правового регулирования, призванных систематически и организованно осуществлять государственно-властное воздействие на общественные отношения в исследуемой сфере.

Обобщение автором данных факторов, разработка на их основе взвешенных, обоснованных и аргументированных предложений по

совершенствованию санитарно-эпидемиологического государственного надзора предопределяет новизну исследования и значимость его выводов для науки административного права.

Элементы научной новизны содержат собственные разработки автором в контексте развития административно-правовых методов регулирования санитарно-эпидемиологических отношений посредством выработки новых способов решения задач и инструментов государственного регулирования и воздействия органов исполнительной власти на сферу данных правоотношений.

Значимость работы заключается в реализации единого комплексного подхода к исследованию и выявлению структурно-содержательной специфики административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, характерных тенденций их состояния развития в условиях новых вызовов и угроз, и дальнейшей перспективной разработке на данной основе новых моделей и способов, обеспечивающих совершенствование административно-правовых методов регулирования.

Исследование представляет собой попытку осмысления и развития нормативной основы регулирования публично-правовыми средствами согласованной системы государственного воздействия на санитарно-эпидемиологическую область, что может стать основой для совершенствования и повышения эффективности функционирования органов власти. Полученные по результатам исследования выводы и предложения могут стать как основой для дальнейших научных разработок в области государственного контроля и надзора в санитарно-эпидемиологической сфере, основой федеральной и региональной нормотворческой деятельности, а также использованы в правоприменительной деятельности в интересах оптимизации ее эффективности, повышения уровня законности и положительно скажутся на степени реализации и защиты прав человека в рассматриваемой сфере.

Содержащиеся в диссертационном исследовании теоретические положения, логические умозаключения, аналитические и критические выводы в определенной степени расширяют и пополняют накопленное научное знание

института административно-правового регулирования и формируют правовой фундамент для эффективной деятельности органов власти в регионах Российской Федерации; и определяют прогрессивную основу для продолжения разработки указанной проблематики в свете новых перемен и изменений.

Новые результаты, полученные в процессе комплексной диагностики методов административного правового регулирования, позволили научно обосновать необходимость их совершенствования, и в общей концепции повлияли на новую разработку - базовую структуру теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель» как нового инструмента решения задач в государственном регулировании органами исполнительной власти санитарно-эпидемиологической сферы. Даная разработка может существенно повлиять в положительную сторону на эффективность контроля и надзора за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на основе устойчивого обеспечения комплексности, системности и качества административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

Научная новизна содержится также в следующих **положениях диссертации, выносимых на защиту:**

1. Дано авторское определение административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, под которым предлагается понимать систематическое целенаправленное воздействие административно-правовых норм на общественные отношения с целью минимизации вредного воздействия факторов среды обитания на человека и обеспечения благоприятных условий его жизнедеятельности.

2. На основе анализа современного состояния государственного управления и опыта борьбы с массовыми инфекционными заболеваниями сформирована структура и содержание целей обеспечения эффективного административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы, учитывающая показатели мониторинга правоприменительной практики

в регионах Российской Федерации. Разработанный комплекс направлений создает предпосылки для совершенствования системы административно-правового регулирования на стадиях правотворческого процесса уполномоченным государственным органом, при принятии административных норм права, регулирующих сферу исследования; на этапах реализации и мониторинга законодательства; унификации и легализации совокупности предписывающих, запрещающих и дозволильных средств воздействия в связи с реализацией полномочий органов исполнительной власти внешне и внутриорганизационных, внутрисистемных отношений; закреплении законодательных новелл, предписаний, методик и иных направленных на урегулирование и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан России.

3. В результате правовой диагностики региональных нормативно-правовых источников; анализа судебной практики на базе Ростовской области, проблем правоприменения, определена необходимость выработки новых способов решения задач в государственном регулировании санитарно-эпидемиологических отношений и воздействии органов исполнительной власти на сферу данных правоотношений с позиции административного права.

Обоснована необходимость теоретического и практического обособления государственного контроля (надзора) в санитарно-эпидемиологической сфере как отдельного межотраслевого направления реализации государственной политики по предотвращению биологических и схожих с ними угроз благополучию человека и реагированию на уже возникшие особые условия, которую следует организационно разграничивать с осуществлением государственного управления различными сферами общественной жизни в обычных условиях, такими как предпринимательская, трудовая, финансовая, защита прав потребителей и т.д.

4. Предлагается интегрировать в контрольно-надзорную деятельность в санитарно-эпидемиологической сфере риск ориентированный подход, успешно применяемый в других областях, законодательно предусмотрев классификацию

объектов надзора в зависимости от потенциальной угрозы, правила отнесения их к различным категориям, предусмотрев многоуровневую профилактическую систему, разный объем передаваемых государственным органам сведений, отличающуюся периодичность проверочных мероприятий и т.д. Кроме того, данный подход позволит акцентировать внимание на профилактической деятельности, поскольку комплексный подход к оценке уровня эпидемиологических угроз субъекта в первую очередь направлен не на привлечение к ответственности за нарушения, хотя и не исключает её, а на их предотвращение и ликвидацию последствий, например в форме предписаний, уведомлений.

5. Выработан ряд организационных предложений по совершенствованию и повышению эффективности защиты населения от эпидемиологических угроз, для чего требуется выработка единой государственной политики в данной области, которая должна быть ориентирована на особенности, связанные с обеспечением права на жизнь и здоровье граждан, применительно к области здравоохранения, противодействия инфекционным угрозам. Для полноценного регулирования данной области целесообразно выделить санитарно-эпидемиологическую службу из структуры Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзора), в качестве самостоятельной федеральной службы, подчиненной Министерству здравоохранения РФ. При этом, разработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в эпидемиологической сфере передать в компетенцию Минздрава РФ, контрольно-надзорные функции в области инфекционной и бактериологической безопасности закрепить за санитарно-эпидемиологической службой, а защиту прав потребителей, и иные функции сохранить за Роспотребнадзором. Такое перераспределение полномочий позволит обеспечить создание государственной системы противодействия эпидемиологическим угрозам, основанное на компетенциях и научных разработках, сконцентрированных в Министерстве здравоохранения РФ, а также упростит организацию их интегрирования в систему здравоохранения, и

упростит реагирование на уже возникшие угрозы медицинскими организациями. Кроме этого, в структуре Минздрава России, как органа, организующего государственную противоэпидемиологическую систему целесообразно создание научно-аналитического подразделения инфекционных болезней, осуществляющего сбор и анализ информации, выработку рекомендаций, в том числе в части контрольной (надзорной) деятельности, а также интеграцию его деятельности с федеральной государственной информационной системой сведений санитарно-эпидемиологического характера, уже созданной на основании Постановления Правительства от 2 декабря 2021 года №2178<sup>1</sup>.

6. Обосновано, что одной из наиболее существенных угроз эпидемиологической безопасности является миграция, в том числе трудовая, особенно из государств, не обладающих развитой системой противодействия данным угрозам. Для обеспечения возможности предотвращения инфекционной угрозы, исходящей от иностранных граждан, а также возможности принятия превентивных административных мер, в том числе по недопущению на территорию иностранцев, которые могут являться её потенциальными источниками, следует в перечень поставщиков информации в государственную информационную систему сведений санитарно-эпидемиологического характера включить иностранные государственные органы и учреждения, обладающие данными сведениями. Получение данной информации может быть урегулировано двусторонними или многосторонними межгосударственными соглашениями, либо закреплено как предварительная добровольная передача частными субъектами такой информации с необходимыми подтверждениями, например, при получении визы, либо иных миграционных документов.

7. Практика противодействия пандемии COVID-19 доказала необходимость существования в государстве четко проработанной нормативной

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 02.12.2021 № 2178 (ред. от 27.09.2023) "Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе сведений санитарно-эпидемиологического характера"// Собрание законодательства РФ, 13.12.2021, № 50 (часть IV), ст. 8564.

основы государственного принуждения в особых, чрезвычайных условиях, для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, однако, выявила явные недостатки в регулировании компенсационных механизмов, восполняющих данное вмешательство частным субъектам, на которых зачастую возлагаются дополнительные обязанности и издержки, а также оснований их применения. По нашему мнению, решение вопроса лежит в доработке нормативно правовых актов, связанных с введением специальных правовых режимов в части внесения в них унифицированных компенсационных административно-правовых процедур, рассчитываемых на основе динамических экономических параметров, позволяющих перераспределить негативный эффект от чрезвычайного административного воздействия между частными и государственными субъектами.

8. Полученный результат исследования позволил сформировать новое теоретико-методологическое представление к проблеме развития административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений. Автором разработана базовая структура теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель» (сокращ. - РМ<sub>усл.</sub>), как новый инструмент решения задач в государственном регулировании органами исполнительной власти для устойчивого обеспечения комплексности, системности и качества административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений. Дано научное обоснование дополнения к оценочному алгоритму собственной базовой структуры теоретико-правового конструкта (РМ<sub>усл.</sub>) нацеленного на рациональное и эффективное административно-правовое регулирование сферы санитарно-эпидемиологических отношений, как инновационного подхода в государственном управлении органами исполнительной власти. Для диагностики рисков оптимального оценочного алгоритма анализируемых и измеримых правовых и юридических действий, включающих комплекс мер, исследуемых и анализируемых во времени, предложено использовать, в качестве дополнительного инструментария оценку рисков измеряемых действий, в

соотношении с предложенной классификацией правовых рисков в правовой сфере.

9. Разработан ряд предложений, связанных с совершенствованием административной ответственности в исследуемой сфере. В частности, предлагается внесение в Кодекс РФ об административных правонарушениях нормы, устанавливающей ответственность за уклонение от санитарно-эпидемиологического контроля. Предлагается следующая формулировка: «Непредставление по требованию должностных лиц органов санитарно-эпидемиологической службы образцов изготавливаемой или реализуемой продукции для осуществления ее санитарно-эпидемиологического контроля, а также осуществления иных действий, свидетельствующих об уклонении от проведения санитарно-эпидемиологического контроля влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от тысячи до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток». Компетенцию по возбуждению данных дел следует закрепить за должностными лицами подразделений Роспотребнадзора РФ, а вынесение решений отнести к компетенции мировых судов.

10. Также предлагается устранить неопределенность при применении (замене) административного наказания в виде предупреждения в порядке ст. 4.1.1 КоАП за впервые совершенное нарушение, выявленное в ходе государственного контроля (надзора) за которое предусмотрен штраф, распространив эту норму на случаи прокурорского надзора. Поскольку п.7 ч.3 ст.1 Федерального закона от 31.07.2020 №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» определяет, что деятельность по осуществлению прокурорского надзора не относится к

государственному контролю (надзору), при осуществлении правоприменения, возникает неопределенность о возможности замены наказания за нарушение в виде административного штрафа на предупреждение, что на наш взгляд обосновано необходимостью индивидуализировать административную ответственность с учетом обстоятельств дела, а исключать возможность смягчения наказания, когда это возможно по формальному критерию нецелесообразно, причем, данное правило следует распространить на все нарушения, а не только в санитарно-эпидемиологической сфере.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что по результатам исследования переосмыслена административно-правовая система обеспечения санитарно-эпидемиологического контроля с учетом новейших факторов, которые проявились в последние годы, в частности, пандемия COVID-19, по итогам которого:

- сформулирован авторский подход к понятию «административно-правовое регулирование»;
- обоснован вывод автора о совершенствовании системы государственного регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений властными структурами путем изменения структуры органов (новые службы) и их функциональных связей;
- обоснованы предложения по корректированию института административной ответственности за нарушения в санитарно-эпидемиологической сфере, в том числе предложен новый состав правонарушения в данной области и устранение коллизий в действующих процессуальных нормах;
- представлена система, структура и содержание целевых направлений, призванных обеспечить эффективное административно-правовое регулирование санитарно-эпидемиологической сферы и ее модернизацию;
- раскрыты особенности применения норм административного права в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- введен в научный оборот теоретико-правовой конструкт «Условная правовая модель», как новый инструмент решения задач в государственном регулировании органами исполнительной власти в санитарно-эпидемиологической сфере;

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что сформулированные предложения и рекомендации могут быть использованы для развития и совершенствования методов административно-правового регулирования и при формировании нормативно-правовой базы, регулирующей правоотношения в санитарно-эпидемиологической сфере на федеральном и региональном уровне.

Полученные выводы и предложения могут быть использованы в законопроектной работе, при разработке нормативно-правовых актов, регулирующих санитарно-эпидемиологическую сферу, деятельность государственных органов и учреждений в данной области.

Выводы и теоретические положения могут быть использованы в будущих исследованиях, в том числе по смежным темам и областям регулирования.

Также возможным применением полученных результатов видится использование материалов исследования в учебном процессе в образовательных учреждениях всех уровней, как при преподавании профильных юридических дисциплин публично-правового цикла, так и смежных специальностей. Материалы и результаты исследования могут послужить методическим инструментарием в учебном процессе при преподавании на кафедре административного права; по специальности публично-правовые (государственно-правовые) науки; в направлении административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений и ряда специальных курсов.

**Степень обоснованности и достоверности результатов исследования** основывается на применении апробированных теорией и практикой методов научного познания и достоверной фактологической базе исследования. Достоверность представленных результатов, выводов, предложений и

собственных разработок обуславливается изучением и использованием обширного перечня научных и специальных правовых источников; использованием в процессе исследования и работы над диссертацией различных общенаучных, специальных и частных методов.

**Апробация результатов исследования.** По результатам диссертационной работы, основные теоретические выводы, новые практические результаты исследования опубликованы в 13 научных статьях общим объемом 9,21 п.л., из них 5 статей опубликованных в изданиях, входящих в перечень, утвержденный Высшей аттестационной комиссией для публикации результатов научных работ, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, 2 статьи в изданиях, входящих в международные базы цитирования Scopus и/или Web of Science.

**Структура работы** определена в соответствии с целью и поставленными задачами диссертационного исследования. Работа включает в себя введение, три главы, девять параграфов, заключение и список литературы.

**ГЛАВА 1**

**ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА  
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ:  
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ**

**§1. Санитарно-эпидемиологические отношения как предмет  
административно-правового регулирования**

Являясь составной частью общего предмета административно-правового регулирования, санитарно-эпидемиологические отношения обладают общими для него характеристиками, предполагающими универсальный подход к регулированию, так и определенными особенностями, предопределяющимися природой данной области общественных отношений.

Обращение к развитию института административно-правового регулирования является отправной точкой на первоначальном этапе настоящего исследования. Становление и развитие правовых аспектов целостного механизма института административно-правового регулирования в государственном управлении играет значимую роль на современном этапе. Как совершенно справедливо отметил доктор юридических наук, профессор и заслуженный деятель науки России Л.Л. Попов и профессор Ю.И. Мигачев: «Государственное управление осуществляется, прежде всего, органами исполнительной власти и проявляется в разнообразных формах, а исполнительная (административная) деятельность (государственное управление) представляет собой основанную на законах реализацию исполнительными органами государственной власти исполнительно-распорядительных функций в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения обороны страны и безопасности государства, охраны общественного порядка и т.д. А сама наука административного права

вырабатывает конкретные пути оптимизации государственного управления, всего механизма административно-правового регулирования»<sup>1</sup>.

Применяя методологию научного познания, генетического подхода в праве и сравнительно-правового метода исследуем важнейшую категорию административного права - институт административно-правового регулирования, его генезис и особенности в санитарно-эпидемиологической сфере. Анализ закономерностей развития института административного правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологической сферы сохраняет устойчивую тенденциозность в системе государственного управления и правового регулирования общественных отношений в данной области, где орган исполнительной власти, наделенный властными полномочиями, осуществляет административно-правовое регулирование на федеральном и региональном уровне. Не игнорируя, а приобщая развитие доктрины отечественного и административного права, правовые ценности и свободы прав человека, достижения науки к проблеме административно-правового регулирования попытаемся внести вклад в общий потенциал развития науки административного права в духе настоящих перемен, стремительно быстро развивающихся событий и явлений в государстве и обществе, с учётом опыта заслуженных учёных предшественников и соотечественников, приверженцев науки административного права и юриспруденции. С 2020 года мир столкнулся с различными феноменами и явлениями, которые кардинально перевернули и изменили многое. Влияние факторов внешнего воздействия и дестабилизация различных процессов в обществе, попеременно повлияли на единую систему административно-правового регулирования, тем самым ассиметрично создали необходимость глубинного познания и критического осмысления в подходах и методах административно-правового регулирования.

---

<sup>1</sup> Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под редакцией Л. Л. Попова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — С. 20.

По своей правовой природе генезис отраслей права, как специфического социального явления<sup>1</sup>, неотделим от общества, так как это невозможно вне социальных условий<sup>2</sup>. С позиции гуманистического и правового подхода предполагает некую идейность и концепцию изменения явления, процесса для перехода из одного состояния в другое, становления его в другом качестве, тем самым подтверждая правогенез. Изучение и анализ закономерностей развития института административного правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологической сферы сохраняет устойчивую тенденциозность в системе и процессе государственного управления, правового регулирования общественных отношений в различных сферах, где орган исполнительной власти, наделенный административно-властными полномочиями, осуществляет государственное управление на федеральном и региональном уровне в основе норм административного права. Сам круг этих общественных отношений является наиболее широким, чрезвычайно подвижным, но в реальности возникают большие трудности при определении и описании предмета административного права, поскольку легального определения просто не может быть, а среди ученых-административистов нет единого мнения по этому вопросу<sup>3</sup>.

Рационально в условиях генетического подхода в праве основываясь на полагании и генезисе самих истоков создания государства и права до возникновения самого института административного правового регулирования той или иной общественной сферы отношений обратить внимание на то, что в силу генетического правового развития данный институт содержит в себе некоторые посылы, которые ориентированы на естественное его происхождение и эволюцию, изменение структуры, направленности, источников внутреннего

---

<sup>1</sup>Поляков, А. В. Общая теория права : учебник / А. В. Поляков, Е. В. Тимошина. — 2-е изд. — Санкт-Петербург : СПбГУ, 2015. — С.123.

<sup>2</sup>Герасимова Н.П. Генезис права. Всероссийский научно-аналитический журнал, Вестник Уральского института экономики, управления и права, №2, 2015. С. 83.

<sup>3</sup> Телегина А.С. Административное право: учебник / под общ. ред. А. С. Телегина; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Пермь, 2020 – 340 с.

развития, заложенных ранее основ и оснований, обуславливающих его развитие на сегодня и перспективу, что представляет собой значимость в исследованиях ученых и юристов, обращении внимания со стороны иерархии органов власти.

В 2020 году Россия столкнулись с глобальной проблемой для всего человечества, как новая коронавирусная инфекция (далее - COVID-19), которая приняла масштабы пандемии. Молниеносно и критически пошатнулось буквально всем, что для обычной и привычной жизнедеятельности человека и общества было понятным, пусть даже в свете многих нерешенных проблем. Вторжение COVID-19 кардинально перевернуло и изменило сознание и мировоззрение человека, начиная с философских и жизненных постулатов<sup>1</sup>. Вектор колебаний, постоянных перемен и быстро вливающих изменений в государственном, правовом, экономико-социальном и иных секторах укоренил дисбаланс в правовом регулировании разных отраслей российского права.

Влияние различного рода внешних факторов, явлений и процессов происходящих в обществе на целостную систему государственного управления в лице органов исполнительной власти, наделенных административно-властными полномочиями ассиметрично создают потенциальные возможности для глубинного познания и критического осмысления проблемы в новых концептуальных подходах административно-правового регулирования с учетом правовой и экономической глобализации, интерпретации современного административного права и юриспруденции в рамках классических и неклассических правовых подходах учитывающей последствия пандемии (2020), посткоронавирусного кризиса (2020-2021) и наступившего в марте 2022 года мирового кризиса в экономике, права, бизнесе, социуме в условиях новых вызов и угроз. И здесь уместно отметить выдержку из монографии, доктора

---

<sup>1</sup>51. Голобородько, Ю. С. Санитарно-эпидемиологическая сфера: административно-правовое регулирование посткоронавирусный кризис / Ю. С. Голобородько // Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений : сборник научных статей по итогам работы двенадцатого круглого стола со Всероссийским и международным участием, Шахты, 30–31 декабря 2020 года / УКК «Актуальные знания»; Ассоциация «Союз образовательных учреждений». Том Часть 1. – Шахты: ООО «Конверт», 2020. – С.19.

юридических наук А.И. Овчинникова: «От понимания права и юридического мышления, их интерпретационной деятельности зависит эффективность механизма правового регулирования. Прежде чем норма начинает действовать, должна быть решена задача ее конкретизации - задача самая сложная в правоприменительном процессе»<sup>1</sup>. Наступил эволюционный срез доктрины права; новой вехи масштабных и критических перемен в системе государственного управления по обеспечению и сохранению экономической, правовой и национальной безопасности страны, где роль института административно-правового регулирования и установленные нормы административного права регулирующие общественные отношения в той или иной сфере стратегически важные, как для государства, так и для общества, так как обеспечивают надлежащий уровень национальной, экономической, медицинской и иной безопасности; законность и рациональность действий органов исполнительной власти в субъектах РФ согласно федеральных законов и нормативно-правовых актов направленных на обеспечение эффективного и безопасного государственного регулирования в субъектах РФ.

С учетом проанализированного совершенно очевидно, что сам механизм административно-правового регулирования исторически и по своей правовой природе подвергался неоднократным исследованиям многими учёными и правоведами в области административного права, государственными деятелями, юристами, сторонниками различных взглядов к зарождению и становлению данного института сквозь призму времени, смены парадигм отечественного права, перемен в судьбе самого государства, его структуры и процессов протекающих в его управлении, то в основном определяли, что административное право регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе государственного управления. Подобная общая позиция исследователей позволяла оперировать единой краткой

---

<sup>1</sup> Овчинников А.И. Правовое мышление: Теоретико-методологический анализ: монография / А. И. Овчинников; отв. ред. П. П. Баранов; Рост. гос. ун-т. - Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2003 (Отпеч. в ООО ВУД). - 341 с.

характеристикой административного права как управленческого права и понимать его предмет как общественные отношения в сфере государственного управления. При этом, исходя из положений советских конституций, говорилось об организации и деятельности исполнительных и распорядительных органов<sup>1</sup>.

Д.А. Керимов определяя философские основания для проведения правовых исследований еще в 90-е определял, что административное право, будучи элементом российской правовой системы, основывается на общеправовых дефинициях, в том числе в вопросах понятия функций, выделения их видов, методов и форм реализации, поскольку функции элементов отраслей производны от функций системы в целом<sup>2</sup>. В.А. Юсупов, в своей теории административного права, которая по мнению ученых стоит особняком, анализируя правовую сущность функции административного права в середине 80-х годов в сопоставимости с его ролью в социалистическом периоде трактует, что функции административного права - это основные направления правового отраслевого воздействия на общественные отношения<sup>3</sup>. И уже тогда В.А. Юсупов видел проблему административно-правовой науки в отсутствии фундаментальных исследований, которые бы точно конкретизировали к вопросу функций, отражающих точное понятие, особенности, виды правовых воздействий на административные общественные отношения, регулируемые нормами административного права.

Ю.Н. Стариков, определяет, что функции отрасли обуславливают значение административного права и его роль в установлении административных правоотношений, отражают природу и роль управленческих общественных

---

<sup>1</sup> Россинский, Б. В. Современное понимание предмета административного права / Б. В. Россинский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № S3-1. – С. 37.

<sup>2</sup> Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М.: Мысль, 1986. С. 216.

<sup>3</sup> 145. Юсупов, В.А. Теория административного права / В. А. Юсупов. - Москва : Юрид. лит., 1985. - С. 46-67.

отношений, возникающих в сфере организации и функционирования исполнительной власти<sup>1</sup>.

С.В. Ведяшкин<sup>2</sup> в контексте определения системы функций административного права, указывает, что социальное назначение, сущность и основные направлений правового воздействия элементов регулятивной и охранительной функций административного права образуют целостную и действенную систему для реализации норм административно-правового регулирования. Ю.А. Тихомиров, предмет административного права заключает в систему взаимосвязанных правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями<sup>3</sup>.

Выдающийся российский ученый в отечественной административно-правовой науке Б.В. Россинский, доктор юридических наук, юрист РФ, профессор кафедры административного права и процесса МГЮУ им. О.Е. Кутафина, анализируя существующие дефиниции и суждения о предмете административного права на современном этапе, указывает на то, что «Многие специалисты предмет административного права стали определять либо через совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти; либо через совокупность соответствующих общественных отношений»<sup>4</sup>. Это представители

---

<sup>1</sup> Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М.: Норма; Инфра-М, 2002. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. С. 391; Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. М.: Норма; Инфра-М, 2015. С. 76.

<sup>2</sup> Ведяшкин, С. В. Функции современного административного права и их система / С. В. Ведяшкин // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 18-22.

<sup>3</sup> 138. Тихомиров, Ю.Н. Административное право и процесс полный курс / Ю.А. Тихомиров; Гос. ун-т - Высш. шк. экономики. — 2-е изд., доп. и перераб.. — Москва : Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. — С. 70.

<sup>4</sup> 118. Россинский, Б. В. Современное понимание предмета административного права / Б. В. Россинский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № S3-1. – С. 39.

кафедры административного права МГЮА<sup>1</sup>, воронежской<sup>2</sup>, саратовской<sup>3</sup>, уральской<sup>4</sup> административно-правовых научных школ, некоторые другие ученые. Б.В. Россинский, затрагивая проблему о предмете административного права как науки указывает на то, что исследование методологических вопросов изучения и правового регулирования административно-правовых общественных отношений недостаточно на сегодня, так как для расширения границ применяемого административного права в силу времени, эпохи и настоящих перемен в науке необходимо выявление законов или закономерностей объективной действительности, без познания которых невозможно построить достоверные теоретические модели, проанализировать реальные явления, ситуации, процессы и на этой основе разработать необходимые концепции, теории и практические рекомендации<sup>5</sup>. И как следствие, тождественно, разумно и справедливо по отношению в целом к науке административного права, регулирующей разные общественные отношения. Раскрывая в полном объеме проблемные аспекты института административно-правового регулирования, влияние на него факторов и управленческих действий со стороны административно-властных органов, по его мнению, сама специфика управления должна совершаться на должном уровне в основе строгой иерархичности и субординационности всех ее элементов, интерпретируя следующее: «...это обстоятельство могло бы быть не утверждением, а гипотезой либо суждением, не имеющим достаточных доказательств, если при его анализе, не опираться на установленную и присущую системным образованиям объективную закономерность - их неаддитивность, которая в данном случае проявляется в том,

---

<sup>1</sup> Попов Л.Л. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. С. 43.

<sup>2</sup> Старилов Ю.Н. Общее административное право: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2016. – Ч. 1. С. 77.

<sup>3</sup> Соколов А.Ю. Административное право Российской Федерации / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма, 2016. С. 32.

<sup>4</sup> Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. – М.: Норма, 2000. с. 17-19; Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М. : Эксмо, 2010. С. 35-36.

<sup>5</sup> 118. Россинский, Б. В. Современное понимание предмета административного права / Б. В. Россинский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № S3-1. – С. 37-43.

что благодаря иерархичной и субординационной структуре управленческие возможности системы значительно превышают сумму управленческих возможностей ее отдельных частей. Лишь знание этой объективной закономерности позволяет разрабатывать достоверные теории, административно-правовые нормы и рекомендации для сферы исполнительных органов»<sup>1</sup>. С чем невозможно не согласиться, но хотелось бы добавить, как исследователю, существует реальная возможность введения новых «элементов» структур для наступления и достижения должного уровня управления в лице исполнительных органов власти, но перед проведением соответствующего анализа особенностей действующих элементов в системе государственного управления; и что в принципе представляет должный уровень управления в государственной системе исполнительных органов власти и по каким критериями (параметрам) производится его оценка.

В последнем издании пособия МГЮА (2020) сформулировано следующее понятие: «Административное право - это отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе практической реализации исполнительной власти, осуществления государственно-управленческой деятельности»<sup>2</sup>.

Интересна позиция, доктора юридических наук, профессора Н.М. Конины при исследовании эволюции сферы общественных отношений, регулируемых административным правом, в зависимости от различных факторов: «Как, известно, сфера административно-правового регулирования представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих определенный сегмент общественных отношений на правовом поле жизнедеятельности гражданского общества. Этот сегмент может изменяться государством в ту или иную сторону - сужаться или, наоборот, расширяться, естественно, за счет других сегментов

---

<sup>1</sup> 118. Россинский, Б. В. Современное понимание предмета административного права / Б. В. Россинский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № S3-1. – С. 37-43.

<sup>2</sup> Попов Л.Л., Студеникина М.С. Административное право / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – 3-е изд. – М.: Норма, 2020. С. 33.

общего правового поля, но при этом предмет соответствующей отрасли права не меняется. Так, в условиях перехода России к рыночной экономике и частной собственности произошло резкое расширение сферы административно-правового регулирования оснований и условий применения административной ответственности при столь же масштабном сужении сферы уголовно-правового регулирования, но при этом также не изменился предмет административного права»<sup>1</sup>. В рамках данного исследования, Н.М. Конин предлагает к определению и описанию норм областей общественных отношений, как предмета административного права подойти с позиций: во-первых, перечисления и описания всех основных групп регулируемых административно-правовыми нормами управленческих общественных отношений (объектно-видовой подход); во-вторых, вычленения и описания основных родовых областей общественных организационных отношений, являющихся предметом административно-правового регулирования (предметно-родовой подход)<sup>2</sup>.

А.П. Шергин, анализируя императивные и диспозитивные начала в административном праве, регулирующем общественные отношения в той или иной области определяет, что «Особенностью большинства административно-правовых отношений является то, что сторонами в правоотношениях выступают носитель властных полномочий и субъект, обязанный подчиняться его законным предписаниям. Ведь осуществление государственного управления предполагает повседневную деятельность органов исполнительной власти по упорядочению общественных отношений в публичной сфере. Такая деятельность немыслима без властных полномочий этих субъектов права»<sup>3</sup>. Соответственно с позиции присутствия императивных начал в административном праве, где на основании

---

<sup>1</sup>Конин, Н. М. К вопросу о предмете административно-правового регулирования / Н. М. Конин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № S(87). – С. 81.

<sup>2</sup> Там же. С. 82.

<sup>3</sup> Шергин, А. П. Императивные и диспозитивные начала в административном праве / А. П. Шергин // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики : XIII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): в 3 частях, Москва, 21–23 ноября 2017 года. Том Часть 3. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Перспектив", 2018. – С. 18.

административно-правовых норм установлены юридические обязанности и права, как результат воздействия императивного метода правового регулирования на общественные отношения путем установления юридических ограничений. Подобные правоотношения именуют вертикальными административно-правовыми отношениями. Где властная сторона - это учреждения и органы исполнительной системы и их представители, на которых государственными органами возложены административно-властные полномочия – права и обязанности, необходимые для осуществления государственного управления. Подвластными субъектами в данных правоотношениях являются - организации, учреждения, органы в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

Специализированные органы исполнительной власти создаются государством и образуют систему органов государственного управления. Они наделяются полномочиями государственно-властного характера и действуют в пределах компетенции, установленной для них нормативно-правовыми актами<sup>1</sup>.

Государственное управление в сфере санитарно-эпидемиологических отношений в этом смысле не исключение, а скорее самое актуальный, стратегический и тревожный объект в содержании и всех направлениях государственной политики России для регулирования и обеспечения национальной, экономической и иной безопасности РФ в условиях нового вызова и угрозы. Исполнительная власть и управленческая деятельность проявляются во многих аспектах общественной и государственной жизни, в связи с чем административное право регулирует общественные отношения практически во всех сферах, взаимодействуя при этом с другими отраслями права. Это предопределяет необходимость разграничения предмета регулирования административного права от других отраслей права<sup>2</sup>. И как

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 34.

<sup>2</sup>: Сенатова, Е. В. Предмет административно-правового регулирования при исполнении уголовных наказаний / Е. В. Сенатова // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – С. 44.

следствие, свою специфику и направленность имеет и предмет административно-правового регулирования, как сфера санитарно-эпидемиологических отношений.

Д.Н. Бахрах к вопросу применения административно-правовых режимов в правовом регулировании и правоприменительной деятельности в государстве отмечает следующее, «когда необходимо обеспечить безопасность жизнедеятельности граждан или функционирования какого-либо объекта, а также минимизировать риск возникновения какой-либо угрозы, то применяются специальные административно-правовые режимы, обозначая их как «право экстремальных ситуаций»<sup>1</sup>.

В качестве признаков таких режимов исследователь С.И. Конев выделяет: цель, режимные правила, субъектов обеспечения режима, меры ответственности за нарушение, а право на здоровье является неотъемлемым конституционным правом, и государство берет на себя обязательство по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на основании ст. 41 Конституции РФ<sup>2</sup>. Статья 41 Конституции РФ, одобренная с изменениями и дополнениями от 01.07.2020 года раскрывает право на охрану здоровья и медицинскую помощь за счет средств соответствующего бюджета (п. 1 ст. 41 Конституции РФ); финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья нации, принятие мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения (п. 2 ст. 41 Конституции РФ); и влечет за собой ответственность для должностных лиц за сокрытие факто и обстоятельств, создающих угрозу жизни и здоровью людей (п. 3 ст. 41 Конституции РФ)<sup>3</sup>. Психологическими

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Специальные административно-правовые режимы (право экстремальных ситуаций) // Актуальные проблемы и перспективы юридической науки и правоприменительной деятельности в государствах – участниках содружества независимых государств. Материалы международной дистанционной научно-практической конференции. В 2-х т. М.: Изд.-во Акад. экон. безопасности МВД России, 2008, Выпуск 4, Т. 1. С. 181-182.

<sup>2</sup> Конев С.И. Санитарно-эпидемиологическое благополучие граждан и ограничительные режимы в административном праве//Вестник экономической безопасности. 2020; (3):225-31.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принятая всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренным в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на

науками также в общем виде представлен подход к понятию экстремальных ситуаций, которыми чаще всего называют ситуации, угрожающие здоровью и жизни человека, а более точно, как неблагоприятное, сложное состояние условий человеческой жизнедеятельности, получивших для отдельного лица или группы лиц особую значимость; это объективно сложные условия деятельности, воспринимаются и оцениваются как напряженные и опасные<sup>1</sup>. Интерпретация в науке психологии имеет прямое отношение к формированию правовых регулятивных механизмов, так как дает базовые установки к понятию «экстремальной ситуации» для человека и общества, губительными последствиям для здоровья и жизни человека, его социальной роли для человеческой жизнедеятельности, которые в рамках ст. 1 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>2</sup> с изменениями и дополнениями от 26.12.2024 года (далее – ФЗ-52) определяют понятие «санитарно-эпидемиологическое благополучие населения» как состояние здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. Основные понятия ст. 1 ФЗ-52 закладывают и вытекающие последствия наступления мер административной ответственности за нарушения в сфере санитарно-эпидемиологического регулирования и обеспечения, которые в период пандемии, посткоронавирусного кризиса наполнились законодательными новеллами и изменениями в массиве действующей системы административно-правового регулирования в этой области, определяя национальную стратегическую роль в управлении государством, органам власти наделенным административно-правовыми полномочиями в регулировании общественных

---

Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020. Источник обращения: СПС, КонсультантПлюс, 2025.

<sup>1</sup> Темчур, А. С. Сущность и характеристики экстремальной ситуации / А. С. Темчур // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2021. – № 2-3(53). – С. 62.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 26.12.2024)// Российская газета", № 64-65, 06.04.1999.

отношений в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения России в условиях новых вызов и угроз.

На фоне нового феномена COVID-19 появилась устойчивая тенденция радикальных изменений организационного, законодательного и информационного поля в целях сохранения нации на перспективу<sup>1</sup>.

Реализация приоритетных направлений по обеспечению национальной безопасности указана в новой Стратегии национальной безопасности РФ от 02.07.2021 г., где в рамках стратегических национальных приоритетов, решаются вопросы в области обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации путем разработки, корректировки и исполнения документов стратегического планирования, программ и проектов<sup>2</sup>. Органы публичной власти в своей деятельности руководствуются положениями данной Стратегии путем согласованных действий в комплексном применении политических, организационных, социально-экономических, правовых, информационных, военных, специальных и иных мер, разработанных в рамках стратегического планирования в России<sup>3</sup>.

Учитывая позиции ученых-исследователей настоящего времени, новеллы законодательства и ранее произведенные нормативно-правовые акты федерального значения определяют тенденцию сегодняшнего дня: комплексно и стратегически обеспечивается реализация «права экстремальных ситуаций»; структура и особенности введенных специальных административных режимов, обеспечивающих в реальном режим времени оперативность, координацию, своевременность и контроль за применением мер административно-правового регулирования в санитарно-эпидемиологической сфере.

---

<sup>1</sup> 54. Голобородько, Ю. С. Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан в основе реализации административного законодательства в условиях посткоронавирусного кризиса / Ю. С. Голобородько // Посткризисный мир и модернизация современной науки: концепции, проблемы, решения : Материалы VII Международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 22 февраля 2021 года. – Ростов-на-Дону: Южный университет (ИУБиП), "Издательство ВВМ", 2021. – С.335-338.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.07.2021, N 27 (часть II), ст. 5351

<sup>3</sup> Там же.

В рамках данной тенденции, считаем целесообразным теоретическое и практическое обособление государственного контроля и надзора в санитарно-эпидемиологической сфере как отдельного межотраслевого направления реализации государственной политики по предотвращению биологических и схожих с ними угроз благополучию человека и реагированию на уже возникшие особые условия, которую следует организационно разграничивать с осуществлением государственного управления различными сферами общественной жизни в обычных условиях, такими как предпринимательская, трудовая, финансовая, защита прав потребителей и т.д.

Данная концепция в том числе была предметом обсуждения на Конференции «Эпидемический щит России», 22-23 ноября 2023 года, по итогам которой Всероссийский союз пациентов отразил в резолюции предложения по совершенствованию государственной системы противодействия инфекционным угрозам. В числе прочего, признается необходимой разработка госпрограммы во главе с Минздравом РФ. Для ее полноценной и эффективной реализации требуется единая вертикаль управления в данной области, научное обеспечение и сопровождение данной программы возможно осуществить с помощью создания научного центра инфекционных болезней. Кроме того, для создания условий реализации согласованной политики в санитарно-эпидемиологической области соответствующую службу следует подчинить Минздраву России.

Поданным Росстата избыточная смертность по сравнению с 2019 г. в 2020 г. составила 340000 человек (всего 2138000 человек), 52,6 % - умершие от COVID-19 и пневмонии. В 2022 году в РФ смертность от инфекционных болезней была в полтора раза выше, чем в советское время (по состоянию на 1990 год). По общим оценкам, даже в нормальном состоянии общественных отношений, около 30% смертей в мире связаны с различными инфекциями. С такими исходными данными, выделение санитарно-эпидемиологического направления в самостоятельное, вертикально интегрированное с Минздравом направление видится вполне обоснованным, кроме того исключается ситуация с дефицитом компетенций сотрудников в части медицинской

противоинфекционной подготовки, которая наблюдается при смешении регулирования в «нормальном» режиме функционирования общественных и государственных институтов с «экстремальным», который напрямую связан с распространением инфекций. Речь идет о разделении государственных функций по контролю и надзору в области защиты прав потребителей, качества и порядка оказания тех или иных услуг, с вопросами защиты от опасных инфекций, который выходит за рамки соответствующей сферы, и, учитывая опыт пандемии, не может игнорироваться как одно из приоритетных направлений национальной безопасности, наиболее тесно связанных со сферой здравоохранения.

Трансформация традиционных взглядов на административное право, особенности протекания глобализационных правовых процессов во всех сферах регулирования общественной жизни и общественных отношений института административно-правового регулирования определила тенденциозность закрепления новых законодательных инициатив в части применения административного законодательства и положений Кодекса РФ об административных правонарушениях<sup>1</sup> для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения во всех регионах России.

Реализация нормативных правовых актов, направленных на совершенствование федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора), реализация Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» также будет способствовать обеспечению регулятивности и качеству контроля, снижению фактических показателей количества правонарушений совершенных в данной сфере; своевременному

---

<sup>1</sup> Зюзин В.А. Трансформация административного права в условиях новых конституционных реалий: принципы, публичное воздействие, предмет. // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. №3.1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-administrativnogo-prava-v-usloviyah-novyh-konstitutsionnyh-realiy-printsipy-publichnoe-vozdeystvie-predmet> (дата обращения: 18.04.2025).

выявлению и пресечению такого рода правонарушений предусмотренных действующим КоАП РФ<sup>1</sup>.

Автором настоящего исследования была предпринята попытка сформировать ряд конкретных направлений, выражающих необходимость дальнейшего научного обоснования и производства новых законодательных новелл, предписаний направленных на совершенствование норм административно-правового регулирования в санитарно-эпидемиологической сфере с учетом первичных результатов мониторинга правоприменительной практики за 2020 г. в каждом регионе РФ:

- во-первых, это расширение инструментов для методической работы в части правоприменения норм согласно КоАП РФ;

- во-вторых, это налаживание обратной связи в применении нового законодательства и методических подходов при обработке новых составов правонарушений в соответствии с федеральными законами, регламентами, положениями, кодексом КоАП РФ;

- в-третьих, установление систематического контроля за реализацией государственных и региональных программ, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан на соответствие сроков и качества исполнения в основе Конституции РФ, административного и иного законодательства;

- в-четвертых, в регионах РФ попытаться минимизировать риски и потери, которые приводят к снижению уровня показателей санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- в-пятых, в региональном аспекте скоординировать подходы и унифицировать порядок осуществления плановых и иных мероприятий для

---

<sup>1</sup> 55. Голобородько, Ю. С. Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан в основе реализации административного законодательства в условиях посткоронавирусного кризиса / Ю. С. Голобородько // Посткризисный мир и модернизация современной науки: концепции, проблемы, решения : Материалы VII Международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 22 февраля 2021 года. – Ростов-на-Дону: Южный университет (ИУБиП), "Издательство ВВМ", 2021. – С. 335-338.

соблюдения административного и иного законодательства РФ для уменьшения вредного воздействия на окружающую среду и здоровье населения;

- в-шестых, ужесточить контрольно-надзорную функцию органов власти на региональном уровне за соблюдением норм, правил и требований санитарно-эпидемиологического законодательства<sup>1</sup>.

Оперируя полученными результатами к проблеме административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, автором сформирована структура и содержание целевых направлений, необходимых для обеспечения эффективного административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы с учетом показателей и результатов практики в регионах Российской Федерации (Таблица 1):

Таблица 1 – Структура и содержание направлений административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы (СЭС)

Структура направлений	Содержание направлений административно-правового регулирования СЭС в регионах РФ
1. Методическая работа	Расширение инструментов методической работы в части правоприменения административных норм законодательства и КоАП РФ
2. Обратная связь в практикоприменении новелл законодательства	Налаживание обратной связи в применении новелл законодательства и методических подходов при выявлении и обработке новых составов правонарушений в соответствии с федеральными законами, регламентами, положениями, КоАП РФ
3. Систематический контроль за реализацией государственных и региональным программ СЭБ	Установление систематического контроля за реализацией государственных и региональных программ, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан на соответствие сроков и качества исполнения согласно Конституции РФ, административного и иного законодательства
4. Усиление контрольно-надзорной функции и координация действий	Усиление контрольно-надзорной и иных функций для минимизации рисков и потерь приводящие к снижению уровня показателей санитарно-эпидемиологического благополучия населения
5. Унификация порядка и правил при	Унифицировать порядок и правила осуществления плановых и иных мероприятий для соблюдения административного и иного

<sup>1</sup> 55. Голобородько, Ю. С. Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан в основе реализации административного законодательства в условиях посткоронавирусного кризиса / Ю. С. Голобородько // Посткризисный мир и модернизация современной науки: концепции, проблемы, решения : Материалы VII Международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 22 февраля 2021 года. – Ростов-на-Дону: Южный университет (ИУБиП), "Издательство ВВМ", 2021. – С. 335-338.

проведении плановых и иных мероприятий	законодательства РФ в целях уменьшения вредного воздействия на окружающую среду и здоровье населения
6. Ужесточение требований в контрольно-надзорной деятельности	Ужесточить требования в контрольно-надзорной деятельности со стороны исполнительных органов власти за соблюдением законности и соблюдении норм, предписаний и запретов на основании законодательства регулирующего сферу санитарно-эпидемиологических отношений

*Составлено автором*

Представленный выше комплекс направлений создает предпосылки для совершенствования института административно-правового регулирования исследуемой сферы на этапах мониторинга действующего законодательства; на стадиях федерального или регионального законотворческого процесса для производства и опубликования качественного законодательства, регулирующего общественные отношения; унификации и легальности совокупности предписывающих, запрещающих и дозволильных средств воздействия на управленческие отношения в связи с реализацией полномочий органов исполнительной власти вовне и внутриорганизационных, внутрисистемных отношений; закреплении законодательных новел, предписаний, методик и иных средств, направленных на урегулирование и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан в регионах России.

Совокупность направлений в структуре имеет предпосылки для расширения с учетом нововведений, многоаспектности и формата реализации данных правоотношений, тем самым координируя дальнейшие действия и функции органов исполнительной власти в регулировании санитарно-эпидемиологической сфере.

Оперируя выше указанным, возникают предпосылки для модернизации института административного права при высоком уровне компетенций со стороны органов исполнительной власти, наделённых административно-властными полномочиями в регулировании санитарно-эпидемиологической сферы.

Учитывая анализ понятийного аппарата к определению «административно-правовое регулирование»; разносторонность и принцип диалектического единства; позитивность права, как системы общеобязательных

норм, формализованных государством; правовую неопределенность в административно-правовом регулировании общественных отношений в области государственного управления, считаем логичным формирование структурных элементов правовой надстройки для расширения понятийно-категориального аппарата при уточнении термина «административно-правовое регулирование», как предмета и метода административного права и является ключевым критерием выделения данной отрасли права. Тем самым обеспечивая осознанное понимание (правосознание) в потребности административного правового регулирования правоотношений; законного соблюдения, использования и исполнения норм действующего законодательства, выражающего требования для всех субъектов права; правоприменения.

С этой целью сформировали собственное определение к понятию «административно-правовое регулирование», которое заключается в систематизации научного и правового знания доктрины административного права и включает комплекс способов и действий регулирующий общественные отношения для их устойчивого функционирования в условиях правовой неопределенности: «Административно-правовое регулирование – это систематическое целенаправленное воздействие административно-правовых норм на общественные отношения при устойчивой реализации административно-правовых методов (способов) для обеспечения прав и публичных законных интересов участников правоотношений».

С учетом проанализированных источников научной и специальной литературы, совершенно очевидно, что сам механизм административно-правового регулирования исторически и по своей правовой природе подвергался неоднократным исследованиям в области административного права, в лице правоведов, административистов, государственных деятелей, ученых, сторонников различных взглядов сквозь призму времени, государственного обустройства, развития отечественного права, которые позволили конкретизировать, что существует реальная возможность введения новых «элементов» структур для наступления и достижения должного уровня

управления в лице исполнительных органов власти. И здесь необходимым условием является проведение соответствующего анализа сущности и особенностей существующих элементов в системе государственного управления; обоснование должного уровня управления в государственной системе исполнительных органов власти, и системы критериев (параметров), по которым производится его оценка. Учитывая позицию ученых-исследователей определили необходимость комплексного обеспечения реализации «права экстремальных ситуаций»; обращение особого внимания на введенные административные режимы, обеспечивающие оперативность, координацию, своевременность и контроль за применением мер административно-правового регулирования в санитарно-эпидемиологической сфере.

## **§2. Методы административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений**

Далее по существу исследования соблюдая приемы юридической техники и конструкций произведём анализ и дадим оценку правовой определённости административно-правовых методов деятельности исполнительных органов власти в пределах своих полномочий в сфере санитарно-эпидемиологических отношений. Для реализации задач и функций органов исполнительной власти, производится огромный массив нормативно-правовых актов в различных отраслях и сферах управления, которые устанавливают юридические нормы для регулирования этих сфер в соответствии с действующим законодательством. Специфической особенностью действия юридических норм является их правовая принадлежность к определённому институту, в нашем случае административно-правовому регулированию в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, которые собой представляет одну из областей научного познания и исследований на современном этапе государственного управления Россией.

Единая система органов исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов РФ имеет средства и способы воздействия на сферу санитарно-эпидемиологических отношений, которые именуются, как методы государственного управления, приемами целенаправленного юридического воздействия в теории и практике административного права.

И.В. Максимов выделяет специфические черты метода управления: «Он призван воздействовать непосредственно на волю, поведение того или иного участника общественных отношений как социальную действительность; используется субъектами управленческих отношений для решения стоящих перед ними повседневных задач»<sup>1</sup>. В этой связи Ю.Н. Стариков отмечает, что «как и всякое управленческое воздействие, методы управления обеспечивают должный порядок в системе»<sup>2</sup>.

В самой теории административного права под методами деятельности органов исполнительной власти принято понимать предоставленные органам исполнительной власти (их должностным лицам) нормами административного права возможности эффективно решать возложенные на них задачи и функции, весомым было бы добавить на реализацию стратегических целей государственной политики РФ и решении стратегических задач в каждом регионе России для достижения должного уровня и обеспеченности санитарно-эпидемиологического благополучия граждан.

Свое проявление административно-правовые методы управления в санитарно-эпидемиологической сфере находят в: распорядительстве; выдаче разрешений, лицензий; совершении регистрационных действий; применении мер административной ответственности; осуществлении надзора и контроля; заключении административных договоров, применении поощрения и другое.

Особенности, состояния и осуществление административно-правовых методов органами исполнительной власти, как одна из актуальных проблем

---

<sup>1</sup> Максимов, И. В. Убеждение и принуждение как методы управленческой деятельности: понятие, содержание и отличительные особенности / И. В. Максимов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – № 1. – С. 156-161.

<sup>2</sup> Стариков Ю.Н. Административное право. Ч. 2. Воронеж, 2001. С. 32.

административно-правового регулирования современной России представлены в научных работах Л.А. Калинина. Д.Н. Бахрах, в свою очередь, раскрывает проблему наступления административной ответственности за несоблюдение норм действующего законодательства, аргументируя свою позицию результатами проведённых им исследований. Методы убеждения и принуждения, как проблема административно-правового регулирования раскрываются в рамках анализа правоприменительной практики И. В. Максимовой; учёным В.А. Тюриным обосновывается проблемное законодательное поле в применении мер пресечения в административном праве; А.С. Пучнин в своей научной работе определяет метод принуждения в соотношении с правовыми концептами; а А.И. Еропкин, И.И. Веремеенко, А.И. Каплунов А.И. приводят основания и классификацию мер административного принуждения, как актуальную проблему административно-правового регулирования на современном этапе управления Россией.

Учёным Д.Н. Бахрах в рамках сравнительного анализа раскрыт метод административного принуждения в СССР, его виды и особенности, специфика применения в тенденции развития и становления. В.Г. Розенфельд и Ю.Н. Стариков метод административного принуждения и наступление за него административной ответственности раскрывают в юрисдикционном процессе, как одного из видов самостоятельного юридического процесса, относящегося к правоприменительным его видам для реализации правовых норм посредством деятельности исполнительных органов власти по применению правовых установлений.

Н.Ф. Попова к вопросу об административно-правовых методах в деятельности органов исполнительной власти определяет, как осуществление деятельности в установленных формах и соответствующими методами<sup>1</sup>. Н. Ф. Попова административно-правовые формы деятельности органов

---

<sup>1</sup> Попова, Н. Ф. К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти / Н. Ф. Попова // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2011. – № 8(70). – С. 47.

исполнительной власти разделяет на два вида: правотворческую деятельность и правоприменительную деятельность<sup>1</sup>. Данная классификация наделена особым порядком и организацией, имеет структуру, цели и задачи, содержание и иные критерии, влияющие в целом на каждую процедуру (этапы) в процессе правотворческой деятельности и правоприменительной деятельности. Каждый из видов имеет свои правовые начала и особенности, определяющие целевое назначение, характерные признаки прохождения, специфику изготовления, применения юридических техник и тактик в процессе деятельности. Основная проблема деятельности органов исполнительной власти заключается в дублировании и аналогии многих законодательных положений, правовой неопределенности и недоработанности в части регламентации изменений и дополнений в законодательство с учётом многофакторного влияния внешней и внутренней компоненты экономического, социального, политического и иного окружения, имеющего по существу прямое отношение к настоящей действительности, противоречивость судебной практики в части применения новых изменений в регулировании правоотношений в санитарно-эпидемиологической сфере.

Характеризуя состояние и развитие санитарно-эпидемиологической сферы в регионах, применяемые формы и методы административного регулирования следует отметить, что они должны носить опосредованный и последовательный характер в силу действующих норм административного и иного законодательства, а не создавать замкнутый круг в рамках неоднозначности толкования норм законодательства, нормативов и требований, установленных федеральными законами, нормативно-правовыми актами, регулируемыми данные правоотношения, которые в общем правовом конструкте создают проблемное поле субъектам при обращении к закону, определяющим и регламентирующим их действия (бездействия).

---

<sup>1</sup> Там же.

На сегодня признанные методы административно-правового регулирования не выполняют в полном объёме цели и задачи, приоритетные направления, установленные государственной политикой в санитарно-эпидемиологической сфере. Неоднозначность толкованиях норм административного права, столкновение одной нормы с другой при квалификации, создаёт вереницу нерешенных проблем и путаницу в правоприменении судами. Осуществляемая правотворческая деятельность в части регулирования правоотношений в санитарно-эпидемиологической сфере не всегда соответствует и не всегда исполняется так, как этого требует законодательство, установленные требования и нормативы в рамках существующих методов.

Выходят из практического поля применения ряд законов, не вступают в силу сформированные законопроекты, направленные на обеспечение и реализацию федеральных законов, программ, целью которых является в первом случае урегулирование данных правоотношений; а во втором случае - совершенствование методов административно-правового регулирования для достижения справедливости, гуманности и законности реализации введённых новелл в сфере санитарно-эпидемиологических отношений. Не происходит в надлежащем виде исполнения ограничительных мер и мер воздействия на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в регионах РФ. И опять же вернёмся к неправильному толкованию судами новых федеральных законов, изменений законодательства, которые вступили в юридическую силу с начала пандемии. По своим масштабам и срокам исполнения административные производства не способны оперативно влиться в новую действительность из-за отсутствия временных ресурсов для адаптации правовой нормы, регулирующей отношения в санитарно-эпидемиологической сфере; результаты, требуемые от правотворчества в части реагирования на появление новых проблем, требующих принятия регулятивных мер и способов; отсутствие системности и порядка при выполнении поставленных задач и реализации распорядительных функций в сфере данных отношений со стороны органов исполнительной власти в субъектах РФ; превышение должностных

полномочий в деятельности органов власти на региональном уровне; коррупционные издержки, которые проявляются в разных сценариях развития; послабления в управленческой деятельности санитарно-эпидемиологической сферы; слабая информационная безопасность по обеспечению совокупности официальных взглядов только в достоверной и точной интерпретации (проблема доктрины информационной безопасности) создают непреодолимые препятствия для эффективного воздействия на исследуемый нами объект.

По мнению А.П. Коренева, административно-правовое регулирование представляет собой «процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношений»<sup>1</sup>. Иными словами, конструктивные элементы механизма административно-правового регулирования выступают в качестве юридических средств административно-правового воздействия на общественные отношения в сфере государственного управления и задействуются в процессе реализации правоотношений в определенной последовательности<sup>2</sup>.

Для более точного раскрытия определения административно-правового механизма полагаем возможным взять за основу дефиницию, разработанную Е.В. Бутовой по итогам анализа понятия и сущности административно-правового регулирования, сформулированную следующим образом: механизм административно-правового регулирования представляет собой системно организованный комплекс правовых средств, обеспеченный деятельностью государственных органов и служащий достижению целей государственного управления в соответствии с определенной юридической процедурой<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Коренев, А.П. Административное право России : (В 3 ч.) : Учеб. для образоват. учреждений высш. проф. образования по специальности 021100 "Юриспруденция" / А. П. Коренев; Моск. акад. МВД России. - 3. изд., с изм. и доп. - Москва : Щит-М, 2000-Ч. 1. - 2000. - 306 с.

<sup>2</sup>Павлюк А.В. К вопросу о понятии механизма административно-правового регулирования // Право. Экономика. Безопасность. - 2015. №. 1. - С. 54 - 57.

<sup>3</sup> Бутова Е.В. Эволюция государства и права: история и современность // Административно-правовой механизм: к вопросу о понятии. Курск, 2017. С. 177 - 181.

Анализ специальных источников науки административного права позволил выделить специфику методов административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений. Действующий механизм, как было представлено выше применяет наиболее характерные правовые средства властно-распорядительного типа, в частности, предписаний и запретов.

Реализация нормы проистекает от субъектов РФ, наделенных властными полномочиями и функцией распорядительных прав, выражая стороне регулируемых отношений в санитарно-эпидемиологической сфере требование подчиниться и исполнить разработанные и введенные на уровне законодательства предписания, и запреты.

Следующая характерная особенность административно-правового регулирования предполагает односторонность волеизъявления одного из участников данных отношений, которое юридически властно и ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны неравнозначно волеизъявлению другой. Объясняется это прежде всего тем, что юридически властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти<sup>1</sup>.

С.Б. Аникин, А.И. Пермяков<sup>2</sup> исследуя аспекты административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России характеризуют их в общем, как сложную организационно-правовую конструкцию. Рассматривая данный вопрос к организации административно-правового регулирования обеспечения санитарно-эпидемиологическим благополучием населения в России они относят сложную организационно-правовую конструкцию, а само санитарно-эпидемиологическое благополучие охватывается понятиями «безопасность», «национальная безопасность» и ее обеспечение на основе централизации (ст. 71 Конституции РФ), так как вопросы

---

<sup>1</sup> 30. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации: Учебник / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. — М.: Зерцало-М, 2003. — 608 с.

<sup>2</sup> Аникин С.Б., Пермяков А.И. Некоторые аспекты административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - № 6 (137). – 2020. – С.101.

обеспечения безопасности относятся к исключительному ведению Российской Федерации<sup>1</sup>.

Соответственно, при возникновении новых вызов и угроз, таких феноменов, как пандемия, посткоронавирусный кризис и иные явления предполагают оперативный подход и критический правовой анализ для разработки, производства и принятия законодателем комплекса качественных нормативно-правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней, а не пополняющий и без того огромный массив безучастных законодательных новелл, создающих не мало проблем в правоприменении. И здесь нужна эффективная система нормативно-правовых актов, регламентов и положений, определяющих рациональное воспроизводство и реализацию в административно-правовом регулировании сферы санитарно-эпидемиологических отношений. Сама «система» предполагает, их совокупность, принятие и реализацию в РФ в соподчиненности и координации, а понятие «эффективность» возможно интерпретировать, как показатель достижения общественной полезности в рамках нового закона, нормативно-правового акта и иных законодательных новел; удовлетворение качеством изданных административно-правовых норм на практике при достижении поставленной цели законодателем; взаимодействии факторов определяющих эффективность закона в основе его содержания, общего уровня правовой культуры граждан и их правосознания, его эффективность в поле действия административного права и процесса и иное не противоречащее самой системе и института административно-правового регулирования.

Анализируя научные источники выделили специфические черты административно-правового регулирования общественных отношений в санитарно-эпидемиологической сфере, где для реализация самого механизма распространены правовые средства властно-распорядительного типа, как

---

<sup>1</sup> Аникин С.Б., Пермяков А.И. Некоторые аспекты административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - № 6 (137). – 2020. – С.101.

предписания и запреты. И здесь реализация формы юридического опосредования отношений, вытекает из того, что исполнительные органы власти субъектов РФ исходя из властных полномочий и наличия распорядительных прав выражают стороне регулируемых отношений санитарно-эпидемиологической сферы требование подчиниться разработанным предписаниям, запретам.

Многоаспектность и глубина системы, структуры, принципов и критериев исполнительной власти изучена достаточно широко в теории конституционного и административного права, дискуссионным вопросам посвящено немало научных работ, дана апробация полученных результатов исследований, имеющих значимое применение в теории и практике института административно-правового регулирования. Сложившиеся изменения в экономическом и правовом обустройстве России, особенно на протяжении последних десятилетий в разных областях и сферах жизнедеятельности общества определили необходимость интегрирования достижений использования административно-правовых регуляторов в систему органов государственной власти, которые на сегодня требуют кардинальных перемен в специфике выбора и принятия управленческих решений на обоснованном уровне, последовательной и эффективной реализации функций органов исполнительной власти для достижения «золотой середины» в специфике единой иерархичной системы управления и сохранении устойчивого механизма административно-правового регулирования.

Обращаясь к целеполаганию функций органов исполнительной власти, как категории, относящейся к специфике и содержанию административно-правового регулирования всегда возникает резонанс, а что нового дополнено, чтобы стало лучше для восполнения всех функций с учетом фундаментальных основ, результатов исследований, концептов критериев, лежащих в основе их дифференциации и последующей реализации органами власти на региональном уровне. Эта проблема остается дискуссионной и нерешенной, определяя устойчивую необходимость совершенствования института административно-правового регулирования в отрасли санитарно-эпидемиологических отношений.

Для реализации задач и функций органов исполнительной власти, производится огромный массив нормативно-правовых актов в различных отраслях, установлены административные нормы для регулирования в соответствии с действующим законодательством. Специфической особенностью действия административных норм является их правовая принадлежность к институту административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений. Признанные методы административно-правового регулирования не выполняют в полном объеме цели и задачи в приоритетных направлениях государственной политики. Неоднозначность толкования норм административного права, столкновение одной нормы с другой при квалификации создает вереницу нерешенных проблем и путаницу в правоприменении судами. Осуществляемая правотворческая деятельность в части регулирования правоотношений в санитарно-эпидемиологической сфере не всегда соответствует и не всегда исполняется так, как этого требует законодательство. Не вступают в силу сформированные законопроекты, направленные на обеспечение и реализацию федеральных законов, программ целью которых является: в первом случае, урегулирование данных правоотношений; а во втором случае совершенствование методов административно-правового регулирования для достижения справедливости, гуманности и законности реализации введенных новелл в сфере санитарно-эпидемиологических отношений. Не происходит надлежащее исполнение ограничительных мер воздействия на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в регионах страны. Не правильное толкование судами новых федеральных законов, изменений законодательства, которые вступили в юридическую силу с 2020 года по своим масштабам производствам и срокам исполнения не способны оперативно влиться в новую действительность из-за отсутствия времени для адаптации правовой нормы, регулирующей сферу санитарно-эпидемиологических отношений; масштабов правотворчества для принятия регулятивных мер и способов; отсутствие системности и порядка при выполнении поставленных

задач и реализации распорядительных функций в сфере данных отношений со стороны органов исполнительной власти; превышение должностных полномочий в деятельности органов власти; коррупционные издержки, которые проявляются в разных сценариях; послабления в управленческой деятельности санитарно-эпидемиологической сферы; слабая информационная безопасность по обеспечению совокупности официальных взглядов только в достоверной и точной интерпретации (проблема доктрины информационной безопасности).

Привлекла внимание, позиция О.В. Колесниченко<sup>1</sup>, которая в условиях критического анализа разъясняет иные подходы, ранее не применяемые и их первичные «эффекты» в сравнении специальных систем возмещения вреда, причинённого здоровью в процессе распространения COVID-19, где дает аргументированную оценку при введении дополнительных мер, направленных на обеспечение именно санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Если учитывать влияние правовой глобализации на трансформацию административно-правового института является возможным представить три направления в процессе которых возможно развитие в новом качестве полагаясь на результаты исследования В.В. Богатырева<sup>2</sup>: на стадии правотворчества, в законодательстве и иных источниках права. И здесь считаем, оптимальным добавить следование критериям правопонимания системы административного законодательства, действующей «до» и «после» феномена пандемии, которые в новой законодательной транскрипции закрепили нормы и требования по обеспечению административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы. Интеграция достоинств и недоработок

---

<sup>1</sup> Колесниченко, О. В. Сравнительное исследование специальных систем возмещения вреда, причиненного здоровью в результате медицинской ошибки: значимый опыт зарубежных стран / О. В. Колесниченко // Современные проблемы экономики, права и бизнеса посткоронавирусного кризиса : Сборник научных трудов Международной научно-практической онлайн-конференции, Ростов-на-Дону, 24 сентября 2020 года. – Ростов-на-Дону: Знание-М, 2020. – С. 27-31.

<sup>2</sup> Богатырев, В. В. Глобализация позитивного права / В. В. Богатырев // Российский следователь. – 2008. – № 19. – С. 30-33.

административно-правовых систем, являющихся частью отрасли административного права способна повысить в целом юридическую конвергенцию права, приблизив к реальной действительности общественных отношений, проистекающих в условиях посткоронавирусного кризиса, а глобальные и контрастные перемены способны модернизировать институт административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы.

В условиях правовой глобализации существует необходимость повышать уровень работы всех звеньев правовой системы, и в частности, административно-правового регулирования для расширения горизонтов теории и практики правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы во взаимосвязи со смежными институтами права, регулируемыми данную область правоотношений<sup>1</sup>. Трансформируя правовую систему с учетом правовой глобализации (которая по опыту коронавирусного периода является обоснованным направлением развития правовых механизмов в санитарно-эпидемиологической сфере), логично придерживаться концептуального подхода М.В. Захаровой<sup>2</sup>, которая выделяет следование одному из критериев «появление уникальных в своей основе юридических институтов под влиянием процесса сращивания и глобализацией различных качественных направленностей (экономической, социальной, правовой) к проблеме и перспективе развития права. Актуальность применения данного подхода и выборка необходимых «критериев» для развития института административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы с учетом правовой глобализации и посткоронавирусного кризиса определяет иную юридическую тактику и пути правотворческой деятельности для реализации законотворческих инициатив. И

---

<sup>1</sup> 49. Голобородько, Ю. С. Административное и правовое регулирование санитарно-эпидемиологической сферы в условиях правовой глобализации и посткоронавирусного кризиса: анализ и оценка / Ю. С. Голобородько // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2021. – № 10(137). – С. 87-90.

<sup>2</sup> Захарова, М. В. Развитие правовых систем мира в условиях глобализации / М. В. Захарова // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. – 2015. – № 14(14). – С. 19-26.

как следствие, способствует модернизации института административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в специфике правоприменения<sup>1</sup>.

И как следствие, представляется обоснованной и аргументированной позиция вышеназванных авторов о том, что метод правового регулирования имеет межотраслевой характер, а соответственно, распространяется на санитарно-эпидемиологическую область. Каждая отрасль материального права состоит из трёх разновидностей правовых норм: дозволений, предписаний и запретов, которые выступают как внутренние составные части метода правового регулирования. В зависимости от особенностей соотношения предписания, дозволения и запрета можно различать три варианта проявления единого метода правового регулирования или три типа правового регулирования связей, которые складываются в социально-правовой среде. Каждый тип правового регулирования - вариант метода, где один из трёх элементов является доминантой, а два других выполняют обеспечительную функцию. Взаимодействие всех трёх типов правового регулирования позволяет говорить об универсальности юридического метода, подвижности и многозначности проявления каждого из трёх элементов. Метод правового регулирования призван организованно осуществлять государственно-властное воздействие на поведение людей и способствовать эффективному взаимодействию административно-процессуального права с иными отраслями права. И как следствие, в условиях административных и правовых методов в деятельности органов власти в регулировании сферы санитарно-эпидемиологических отношений применяется огромный, сложившийся годами массив федеральных законов и законодательных актов, которые претерпели изменения и дополнения с целью реализации задач и функций органов исполнительной власти в данной отрасли. Наделённые единством, они обладают традиционными и

---

<sup>1</sup> 49. Голобородько, Ю. С. Административное и правовое регулирование санитарно-эпидемиологической сферы в условиях правовой глобализации и посткоронавирусного кризиса: анализ и оценка / Ю. С. Голобородько // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2021. – № 10(137). – С. 87-90.

инновационными, имеющие свои специфические черты средствами и способами регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений, систематически пополняясь приемами и техниками целенаправленного и оптимального воздействия на данную область правоотношений.

Анализ методов административно-правового регулирования позволил определить, что в условиях современности существует нехватка эффективных инструментов, способных обеспечить в полном объеме решение задач стратегического и приоритетного направления, такого как санитарно-эпидемиологическая сфера, из-за неоднозначности толкования и противоречивости между нормативно-правовыми актами, регулирующими данные правоотношения, тем самым вызывая юридические коллизии, как в самой системе административно-правового регулирования, так и между компетенциями органов власти. Что в последствии создает «путаницу» в правоприменении судами законодательных новелл, не обеспечивающих реализацию установленных требований, что в общем указывает на недоработки элементов механизма административно-правового регулирования и на этапах использования административно-правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношений.

### **§3. Эволюция административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений в Российской Федерации**

Медицине древнего мира были известны такие меры борьбы с эпидемиями, как выселение заболевших из города, сжигание вещей больных и умерших, привлечение тех, кто уже переболел, ухаживать за больными и т. др. В XIV ст. в Европе применялся карантин, больным оспой запрещалось посещать церкви, пекарни, пользоваться колодцами. Именно в те времена зарождалось то, что сегодня носит название «санитарно-эпидемиологической службой».

Зарождение санитарного дела в нашей стране как отдельного направления медицины уходит своими корнями в XIX в. Еще в Российской империи в 1866 г.,

с целью прекращения эпидемий, Московский генерал-губернатор учреждает временный «Комитет охраны народного здоровья»<sup>1</sup>.

Однако одним из истинных основателей городской санитарной организации справедливо можно считать Ф. Ф. Эрисмана. По его инициативе и личному участию в 1891 г. была создана первая городская санитарная станция при гигиеническом институте Московского университета.

Ф. Ф. Эрисман стал основоположником научной гигиены в России. Некоторое время он работал в должности профессора Московского университета, затем был уволен по политическим мотивам. Он является автором многих трудов и пособий по всем основным разделам гигиены.

Официальное открытие станции состоялось 15 февраля 1891 г. Ф. Ф. Эрисман назвал это учреждение «аналитической станцией для исследования пищевых веществ и других предметов потребления»<sup>2</sup>.

Развитие специфики действия государственного аппарата, а также использование диверсификации прав и обязанностей власти, реструктуризации государственных учреждений в государственном управлении, являются предпосылками к соответствующему совершенствованию санитарного законодательства. Необходимо отметить, что на данном этапе развития контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти в основе этой деятельности лежит риск-ориентированный подход. Данный подход может всецело обеспечивать регулятивно-управленческую и социальную функции государства. При разработке инновационной модели государственного управления был поставлен вопрос о том, как именно стоит государству

---

<sup>1</sup> Филатов, Н. Н. Этапы становления и развития Государственной санитарной инспекции Москвы / Н. Н. Филатов, Н. В. Леонард, А. И. Шишкина // Гигиена и санитария. – 2009. – № 6. – С. 4-7.

<sup>2</sup> Из истории санитарной службы Московской области / О. Л. Гавриленко, О. В. Богатикова, О. М. Микаилова, Ф. В. Тарасова // Здоровье населения и среда обитания - ЗНиСО. – 2017. – № 12(297). – С. 10

осуществлять те или иные функции, чтобы достичь позитивного развития санитарных направлений обеспечения благополучия населения<sup>1</sup>.

Ломоносов М. В. Является основоположником вопросов обеспечения гигиены, профессиональной патологии и достижения соответствующих условий труда.

Ещё в 19 веке были сформированы первые гигиенические исследования. Процесс развития санитарно-эпидемиологической работы специалистов проходил под влиянием существующих обследований и исследований, испытаний и экспериментов, связанных с желанием сократить заболеваемость инфекционными заболеваниями, возможностью проведения вакцинаций<sup>2</sup>.

Становление и развитие санитарно-эпидемиологической службы в конце XIX в. связано с эпидемиями холеры, заставлявшими земства и государство выделять ассигнования на их ликвидацию. На начальных этапах в борьбе с ними первостепенное значение приобрели организационные мероприятия, прежде всего, создание единой централизованной системы управления для осуществления необходимых в государственном масштабе санитарно-эпидемиологических работ. Отметим, что рассмотрение исторических аспектов становления и функционирования санитарно-эпидемиологической службы имеет значение для ее развития и сегодня, поскольку во многом позволяет осмысливать прошлый опыт для совершенствования практической работы этой службы в настоящее время.

История развития санитарно-эпидемиологической службы свидетельствует о неуклонном повышении эффективности всей системы здравоохранения.

В 1919-1920 гг. широкое развитие получила инициатива общественности в области здравоохранения, что сыграло важную роль в борьбе с эпидемиями: при исполкомах создавались санитарные комиссии, которые стали руководящими

---

<sup>1</sup> Правовой анализ использования оценки риска здоровью в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения / А. О. Карелин, А. Ю. Ломтев, Г. Б. Еремин [и др.] // Гигиена и санитария. – 2020. – Т. 99, № 6. – С. 624.

<sup>2</sup> См. Там же.

санитарными органами на местах, направляли работу Санитарного управления в вопросах санитарной пропаганды, санитарно-жилищного и санитарно-промышленного надзора, выявления и изоляции больных. План работы санитарных учреждений утверждали непосредственно исполкомы Советов Рабочих, Крестьянских и солдатских депутатов<sup>1</sup>. На совещаниях и съездах закладывались устои санитарной организации страны в виде первых декретов Советской власти по вопросам борьбы с эпидемиями и улучшения санитарного состояния страны.

В период так называемого военного коммунизма периферические санитарные учреждения в своей работе подчинялись местным организациям, задачей которых было направлять деятельность этих учреждений. Противоэпидемическая работа определялась задачами, практически независимо от планов управляющих центральных органов.

Формальное существование системы органов санитарно-эпидемиологического государственного надзора связано с принятием Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР от «О санитарных органах Республики» 15 сентября 1922 г. Тогда начинают создаваться санитарно-профилактические учреждения — санитарно-эпидемиологические станции.

Постановлением Совета народных комиссариатов РСФСР «О санитарно-техническом совете» от 3 сентября 1923 г. был создан Центральный санитарно-технический совет Народного комиссариата здравоохранения, губернские и окружные санитарно-технические советы при отделах здравоохранения. Санитарно-техническим советам поручалось рассматривать проблемы и проекты, предусматривающие решение вопросов охраны воды, воздуха, почвы, пищевых продуктов, жилья, благоустройства населенных мест. Совет был межведомственным, утверждался окружным исполкомом Совета Рабочих,

---

<sup>1</sup> Ананьин С. А. Исторические аспекты развития профилактического направления здравоохранения в стране в период 1917-1936 гг / С. А. Ананьин // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2020. № 1. С. 9.

Крестьянских и красноармейских депутатов и принимал обязательные к исполнению постановления<sup>1</sup>.

16 июня 1924 г. Совет народных комиссариатов принимает постановление «О мерах борьбы с малярией». Еще одним документом – «О санитарном надзоре за изготовлением, хранением и продажей пищевых продуктов и напитков» постановлением от 12 февраля 1925 г. введена должность «специальных санитарных врачей». Позднее эта должность получила наименование «санитарный врач по пищевой санитарии»<sup>2</sup>.

В октябре 1927 г. был опубликован Закон «О санитарных органах республики», в соответствии с которым обязательным элементом деятельности санитарных органов устанавливался предупредительный надзор<sup>3</sup>. Основными задачами санитарных органов республик, которые были указаны в этом нормативном акте были: санитарная охрана воды, воздуха и почвы; санитарная охрана жилья; санитарная охрана пищевых продуктов; санитарная охрана лечебных местностей; здравоохранение детей; участие в санитарном надзоре за промышленными предприятиями; организация противоэпидемических предприятий; организация борьбы с социальными болезнями; санитарное образование; изучение состояния здоровья широких слоев населения республики; санитарная статистика; участие в общей организации лечебно-санитарного дела.

Согласно Закону «О санитарных органах республик», в состав санитарной организации входили как центральные, так и губернские санитарные органы. Так, к центральным санитарным органам относились:

---

<sup>1</sup> Редько, А. Н. Становление системы здравоохранения в первые месяцы советской власти / А. Н. Редько, Д. В. Веселова // Электронный сетевой политематический журнал "Научные труды КубГТУ". – 2017. – № 10. – С. 190.

<sup>2</sup> Бургасов П. Н. 50-летие органов санитарно-эпидемиологической службы СССР // Гигиена и санитария. 1972. №7. С. 3.

<sup>3</sup> Постановление СНК РСФСР от 08.10.1927 (с изм. от 15.01.1928) «Об утверждении Положения о санитарных органах Республики» // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> — Загл. с экрана.

- санитарно-эпидемиологический отдел, как орган, руководящий всей санитарной организацией республики;
- санитарно-бактериологические институты, как высшие научные и научно-практические государственные центры;
- санитарно-технический совет для выработки и проведения практических мероприятий.

Губернские санитарные органы состояли из санитарно-эпидемиологических подотделов и санитарно-технических советов.

Организационной формой, наиболее соответствовавшей поставленным перед санитарной организацией задачам, стали созданные в 1927 г. санитарно-эпидемиологические станции. Численность санитарных врачей и сеть санитарно-эпидемиологических учреждений росли быстрыми темпами. В 1932 г. в санитарной организации достигло 76,4 тыс. врачей.

В 1933 году параллельно с сохранением системы санитарно-эпидемиологических станций была создана Государственная санитарная инспекция, произошло разделение функций в исследуемой нами области общественных отношений. Вновь созданная структура забрала общее руководство санитарно-эпидемиологической работой, а также предупредительный санитарный надзор. Следует отметить, что в начале 50-х годов данная структура была упразднена, что доказало неэффективность дробления полномочий в санитарно-эпидемиологической сфере между органами и учреждениями.

За годы пятилеток в системе органов санитарно-эпидемиологической службы было создано более 10 новых структурных подразделений, появились новые функциональные обязанности.

14 мая 1939 г. Народным комиссариатом здравоохранения СССР утверждено «Положение о районной и городской санитарно-

эпидемиологической станции»<sup>1</sup>. Таким образом, в России к 1940 г. было создано 1958 санитарно-эпидемиологических станций, 787 дезинфекционных станций, 1929 малярийных станций, пунктов и обрядов, 47 бруцеллезных станций и 49 противочумных учреждений.

Поиски новых форм санитарно-противоэпидемической деятельности привели в 1957 г. в некоторых областях РСФСР к объединению сельских районных санитарно-эпидемиологических станций с районными больницами, в состав которых они вошли как отделения. Однако эта реформа не дала нужного уровня эффективности в РСФСР.

Санитарное законодательство как единый государственный акт социально-гигиенического направления, определяющий место и задачи государственного санитарного надзора в народном хозяйстве, структуру службы, объем надзора и права должностных лиц, не могло оставаться неизменным.

На дальнейшее совершенствование организационных форм, структуры, содержания работы санитарно-эпидемиологической службы, определение путей дальнейшего развития санитарного надзора как одной из ведущих функций органов и учреждений значительно повлияли постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 января 1960 г. «О мерах по дальнейшему улучшению обслуживания и охраны здоровья населения СССР» и постановление Совета Министров СССР от 29 октября 1963 г. «О государственном санитарном надзоре в СССР». Эти нормативные акты имели целью усовершенствовать деятельность органов санитарно-эпидемиологической службы, определить пути дальнейшего развития санитарного надзора как одной из ведущих функций органов и учреждений санитарно-эпидемиологической службы.

В мае 1973 г. утверждается Положение о государственном санитарном надзоре в СССР, которое определило задачи, структуру санитарно-эпидемиологической службы, круг должностных лиц, возглавляющих систему

---

<sup>1</sup> Беляев, Е. Н. К 90-летию образования государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации / Е. Н. Беляев, Л. Г. Подунова // Медицина труда и промышленная экология. – 2012. – № 9. – С. 1-6.

государственного санитарного надзора, их права и обязанности, что способствовало дальнейшему развитию санитарно-эпидемиологической службы, ее организационном и научно-техническом улучшению.

Можно отметить, что некоторый виток развития санитарного дела был положен при формировании в 1922 году Санитарной службы, имевшей свои функции<sup>1</sup>. Декрет, которым была закреплена правовая основа деятельности этих органов, стал актуальным при осуществлении исследований врачами и эпидемиологами, работающими с санитарной охраной пищевых продуктов жилищ, воды, а также реализацией разного рода противоэпидемических мероприятий, санитарной статистики, борьбы с социальными болезнями и соответствующим санитарным просвещением граждан.

Далее, с течением времени, были предложены совершенно новые концепции и модели реализации государственного управления, которые поставили своей целью стабилизацию общественных отношений в направлении достижения санитарно-эпидемиологического благополучия.

Подобных целей не ставилось даже в Федеральном законе «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»<sup>2</sup>, разработанном в 1999 году. Юристами не было сформировано четких требований и обозначений некоторых понятий, в связи с чем встречается судебная практика, где наблюдаются противоречивые решения в арбитражных судах и судах общей практики<sup>3</sup>.

Стоит отметить, что недостаток назначения санитарной службы, её миссии и идей, направлений осуществления работы, ставит под угрозу весь процесс обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия граждан. Также выявляет некоторую неоднозначность имеющегося санитарно-эпидемиологического благополучия граждан, соответственно указывает на

---

<sup>1</sup> Декрет СНК РСФСР от 15.09.1922 «О санитарных органах республики» // [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/> — Загл. с экрана.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета, № 64-65, 06.04.1999.

<sup>3</sup> Аникин С.Б., Пермяков А.И. Некоторые аспекты административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - № 6 (137). – 2020. – С.101

неэффективность данного рода государственной политики, неполноценность защиты здоровья граждан и среды, в которой они проживают.

В федеральном законе №52-ФЗ, само санитарно-эпидемиологическое благополучие граждан рассматривается в виде уровня здоровья населения, а также состояния среды обитания, где имеется вредное воздействие факторов внешней среды, а также обеспечиваются соответствующие условия для их жизнедеятельности.

В России поощряется деятельность, помогающая укреплению здоровья человека, а также уровню санитарно-эпидемиологическому благополучию<sup>1</sup>. В Конституции была сформирована норма, содержащаяся в 55 статье, она гарантирует права и человека гражданина в направлении защиты здоровья, обеспечения безопасности и обороны страны. Среди базовых оснований возможного ограничения прав, отражается защита здоровья, проявляющаяся в реализации санитарно-эпидемиологического надзора, который обеспечивает санитарно-эпидемиологическое благополучие граждан.

По уровню заболеваемости в начале прошлого века, Россия была на первых местах, относительно европейских стран. Уровень смертности вплоть до конца первой четверти 20 века, была на уровне – выше 27 человека на 1000 населения. При этом повышался уровень распространения инфекционных заболеваний, которые отражались причиной большинства смертей.

Повышенный уровень загрязнения водоемов и мест обитания, сопутствующий процессу урбанизации, помог увеличенному распространению разного рода кишечных инфекций. Только на рубеже 19 и 20 века были разработаны и приняты некоторые правила обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия граждан. В начале 20 века были

---

<sup>1</sup> 1. Конституция Российской Федерации (принятая всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренным в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020. Источник обращения: СПС, КонсультантПлюс, 2025.

сформированы и активно развивались пастеровские станции и дезинфекционные станции, производство бактериологических препаратов<sup>1</sup>.

Гамалей Г. Ф. и Мечников И. И. смогли в 1886 году открыть земскую бактериологическую станцию в городе Одесса. Также, в Киеве в 1886 году, в 1897 году в Чернигове и Екатеринославе были организованы бактериологические институты. Петербург был ознаменован подобным открытием в 1895 году, на базе работы Института экспериментальной медицины. Тогда же Гарбичевский Г. Н. сформировал Бактериологический институт при Московском университете.

В 1882 году в Херсонской губернии была сформирована первая земская санитарная организация в Российской империи. Затем было создано несколько санитарных станций, которые обеспечивали соответствующее совершенствование гигиены и санитарного дела. Большую роль в данном процессе сыграл Доброславин А. П., который встал во главе кафедры гигиены Петербургской медико-хирургической академии. Данный специалист сформировал в стране первую аналитическую станцию, которая впоследствии помогла организовывать более приближенный к наилучшим результатам уровень обеспечения санитарного благополучия населения. Доброславин А. П. первым в России сформировал кафедру гигиены в Санкт-Петербурге, на базе Медико-хирургической академии. Эрисман Ф. Ф. сформировал разного рода научные труды, связанные с коммунальной гигиеной на базе работы на кафедре гигиены Московского университета. Именно данный ученый предложил нормы качества, которые должна иметь питьевая вода.

Правительство в течение всего периода 20 века предпринимало различные шаги по формированию и реализации различных мероприятий, обустройству учреждений санитарного дела. В 1912 году была сформирована комиссия,

---

<sup>1</sup> Правовой анализ использования оценки риска здоровью в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения / А. О. Карелин, А. Ю. Ломтев, Г. Б. Еремин [и др.] // Гигиена и санитария. – 2020. – Т. 99, № 6. – С. 624.

которая могла выработать предложения и пересматривать врачебно-санитарное законодательство.

В течении 20 века были сформированы многочисленные научно-практические учреждения, имеющие эпидемиологический профиль, а также рассматривающие вопросы возможных шагов и мероприятий в области борьбы с инфекционными заболеваниями. Пирогов Н. И. считал, что предохранительная медицина совершит большой переворот в медицине, и был прав.

Российскими практиками исследователями был внесен существенный вклад в формирование разного рода научных проблем эпидемиологии, которые порождали возможное распространение паразитарных и инфекционных болезней.

Со временем, при повышении рабочего движения и общего совершенствования промышленности, были сформированы более актуальные вопросы обеспечения гигиены.

Санитарное дело в России развивалось постепенно, проходя этапы проб и ошибок, продвижения ценностей гигиены и соблюдения противоэпидемического поведения среди населения.

Таким образом, краткий обзор развития санитарно-эпидемиологической службы в России дает основания отделить пять этапов ее развития:

- дореволюционный – зарождение санитарно-эпидемиологической службы;
- 1918-1932 гг. - создание санитарных организаций и учреждений, формирование и укрепление санитарных органов как обязательных звеньев здравоохранения;
- 1933-1949 гг. – создание государственной санитарной инспекции, усиление государственных контрольных функций и дифференциация санитарно-эпидемиологической работы;
- 1950-1990 гг. – образование единой комплексной санитарно-эпидемиологической службы и усиление ее роли в планировании и координации профилактической работы; проведение государственной санитарной

деятельности в рамках единства предупредительного и текущего санитарного надзора; развитие материально-технической базы, в том числе строительство и реконструкция помещений всех районных и городских санитарно-эпидемиологических станций;

– с 1991 г. – создание законодательной базы для функционирования учреждений государственной санитарно-эпидемиологической службы и центров санэпиднадзора; переориентация санитарно-эпидемиологической службы на проведение санитарного надзора за объектами внешней среды, поиск причин и факторов, определяющих состояние здоровья, в том числе заболеваемость населения в связи с проблемами экологии, эпидемиологии, заболеваний; освоение новых методов работы в системе информационной и правовой обеспеченности населения санитарного и эпидемиологического состояния в обществе.

С распадом Советского союза наступил новый этап в деятельности санитарно-эпидемиологической службы.

В августе 1996 г. Указом Президента Российской Федерации Государственный комитет санэпиднадзора был присоединен к Министерству здравоохранения Российской Федерации, в составе которого был создан Департамент государственного санитарно-эпидемиологического надзора.

Каждая отрасль государственного управления в России возглавляется центральным органом, который занимает в ней главное и руководящее положение и наделяется самыми широкими полномочиями. Таким органом в области здравоохранения являлось Министерство здравоохранения Российской Федерации, до передачи большинства санитарно-эпидемиологических функций Роспотребнадзору в рамках административной реформы начала 21 столетия.

Указ Президента № 314 от 9 марта 2004 года в п.13 определил передачу ей функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического надзора. Современный этап функционирования органов государственной власти в санитарно-эпидемиологической сфере и правовое регулирование данной деятельности будут рассмотрены в следующих разделах.

На зарождение и становление целостной системы органов государственного управления в России на административно-территориальном уровне субъектов РФ во взаимосвязи и соотношении системы управленческой, организационной и распорядительной деятельности органов исполнительной власти во всех сферах общественных отношений регулируемых действующим законодательством повлияли произошедшие этапы изменения административно-территориального деления России в период XVIII - начало XX в. в разрезе административных реформ Петра I, Екатерины II; Ленинского принципа административно-территориального деления после 1922 г., реформ действующего Президента В.В. Путина и необходимость реформирования административно-территориального деления России в рамках объективистского подхода, как одного из подходов фундаментальной концепции территориального деления, исходя из пожеланий того, чтобы административно-территориальные границы не резали по живому территориальные и социально-экономические системы, а также добивались максимального соответствия между естественно возникающими границами регионов и административными образованиями<sup>1</sup>. Развитие системы государственного управления на административно-территориальном уровне всех субъектов РФ отчетливо проглядывается через ному статьи 46 Закона 52, а именно в п. 3 ст. 46 Закона 52, где слова «по субъектам Российской Федерации, городам, района» заменены словами «по соответствующим территориями».

Анализируя развитие системы государственных органов и учреждений в санитарно-эпидемиологической сфере, следует отметить явную взаимосвязь данной системы с здравоохранением, сближение функций органов, функционирующих в этих областях, наличие тенденции к объединению в рамках единой вертикально интегрированной государственной функции, сочетающей

---

<sup>1</sup>Данилко, Р. Г. Анализ динамики концепций территориально-административного деления государства / Р. Г. Данилко // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 45. – С. 29-37.

практические мероприятия по контролю, надзору, услугам в эпидемиологической сфере с общим руководством и правовым регулированием.

## **ГЛАВА 2**

### **СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА РЕГУЛИРОВАНИЯ САНИТАРНО- ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ (НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

#### **§1. Специфика административно-правового механизма регулирования санитарно-эпидемиологических отношений**

Дальнейшие этапы настоящего исследования посвящены комплексному анализу и оценке состояния развития административного и правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в связи с последними изменениями и дополнениями законодательства; практическая реализация нормативно-правовой базы и правоприменение данных норм судами. Придерживаясь мнения, И.В. Панова, согласимся, что развитие теории административного права характеризуется тем, что государство посредством норм административного права осуществляет прямое, каждодневное оперативное руководство общественными процессами. Истории известно, как динамично меняются формы и типы государства, поэтому и предмет административного права не был «вечным», и не будет и впредь постоянным.

В системе государственного управления функции органов власти наделённых административно-правовыми полномочиями по регулированию сферы санитарно-эпидемиологических отношений конкретизируют и приносят специфику, которая свойственна административному регулированию общественных отношений в данной отрасли, что в свою очередь не является односторонним процессом, так как сама специфика правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, реализация административно-правового механизма и задач, стоящих перед ним влияют в

целом на отраслевую принадлежность к данной сфере.

Каждое государство создает свою исполнительную власть (администрацию) со своим административным правом<sup>1</sup>. И на сегодня совершенно закономерно, что состояние санитарно-эпидемиологической сферы изменилось за последние десятилетия. Совершенствование надзорных полномочий привело к завершению формирования новой структуры службы и выработке законодательного блока из трех основных аспектов: санитарное законодательство, защиту прав потребителей и технические регламенты, что способствовало активной интеграции процессов внутри реализации законодательного регулирования и усилению санитарного надзора и защиты прав потребителей в вопросах безопасности и качества товаров и услуг.

Сегодня Роспотребнадзор является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, а также организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, в том числе на железнодорожном транспорте, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей. В структуру службы входят 88 управлений во всех субъектах РФ (единственное объединенное - Межрегиональное управление по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области), 89 центров гигиены и эпидемиологии (отдельно выделен центр по железнодорожному транспорту), расположенных во всех субъектах РФ, 27 научно-исследовательских организаций, 14 противочумных станций, 8 учреждений иного профиля (Рисунок 1).

---

<sup>1</sup> Панова И.В. О предмете административно-правового регулирования. Публичное право сегодня, № 3, III квартал 2020. С. 56-82.

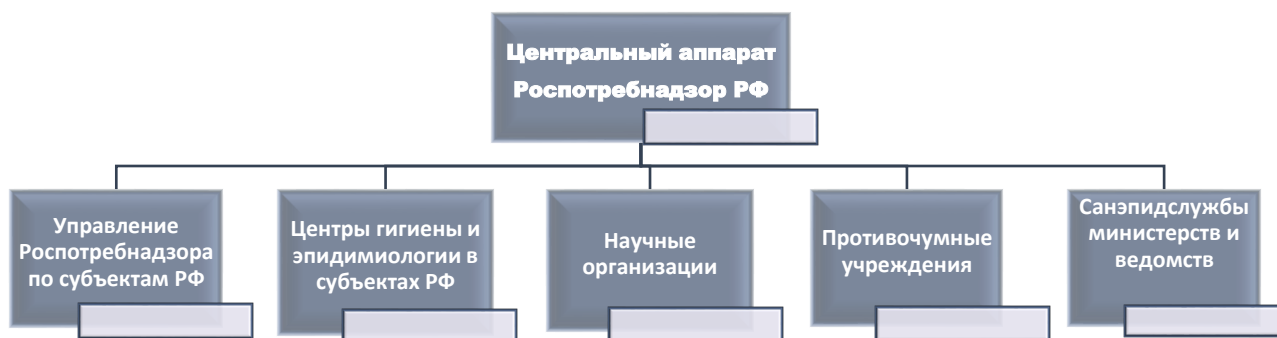


Рисунок 1 – Структура Роспотребнадзор РФ  
*Составлено автором*

В структуру Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ростовской области (Рисунок 2), которая является территориальным органом федерального органа исполнительной власти Федеральной службы Роспотребнадзор РФ осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка на основании Положения, утвержденного приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 10.07.2012 № 733 «Об утверждении положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ростовской области», с изменениями, внесенными приказом Роспотребнадзора от 11.02.2013 № 60. В состав Управления входят 12 территориальных отделов (Рисунок 2):



Рисунок 2 - Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ростовской области

*Составлено автором*

Полномочия РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения регламентированы ст. 5 Закона 52, к которым относятся: определение основных направлений государственной политики; принятие федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ; федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (надзор); государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование; социально-гигиенический мониторинг; установление единой системы государственного учета и отчетности; обеспечение санитарной охраны территории РФ; введение и отмена на территории РФ ограничительных мероприятий (карантина); введение и отмена санитарно-карантинного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; подготовка и опубликование ежегодных государственных докладов

о санитарно-эпидемиологической обстановке в РФ; координация научных исследований; международное сотрудничество РФ и заключение международных договоров РФ; реализация мер по гигиеническому воспитанию и обучению населения, пропаганде здорового образа жизни; контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой; своевременное и полное информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан о санитарно-эпидемиологической обстановке, о проводимых и (или) планируемых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях, в том числе об ограничительных, о возникновении или об угрозе возникновения инфекционных заболеваний и о массовых неинфекционных заболеваниях (отравлениях)<sup>1</sup>.

На основании ст. 110 Конституции РФ с учетом изменений от 01.07.2020 г.<sup>2</sup> исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ под общим руководством Президента РФ (п. 1 ст. 110); Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (п. 2 ст. 110); Правительство РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ (п. 3 ст. 110).

На основании п. 1 ст. 1 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» исполнительную власть РФ осуществляют Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством

---

<sup>1</sup> Управление Роспотребнадзора по Ростовской области. Источник обращения: <https://61.rosпотребнадзор.ru/>, 2025.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принятая всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренным в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020. Источник обращения: СПС, Консультант Плюс, 2025.

Президента РФ, а также органы исполнительной власти субъектов РФ<sup>1</sup>. Так, исполнительная власть в системе разделения властей призвана обеспечить осуществление требований, сформулированных в законах и подзаконных актах, их обязательное исполнение абсолютно всеми государственными и негосударственными образованиями, а также гражданами РФ, лицами без гражданства и гражданами других государств, законно находящимися на территории нашей страны<sup>2</sup>. Должностные лица органов исполнительной власти, как ее представители, непосредственно участвуют в осуществлении таких задач и функций как охрана и защита законных интересов граждан, рассмотрение административно-правовых споров и установленных законом видов обращений в органы власти.

Статья 11 Конституции РФ определяет разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ<sup>3</sup>.

Статьей 4 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2025) установлена система органов исполнительной власти во главе с высшим должностным лицом субъекта РФ; на основании реализации норм Конституции РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ федеральные и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в России; а сама структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ<sup>4</sup>. На основании ст. 20 Закона за ним

---

<sup>1</sup> Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 09.11.2020, № 45, ст. 7061.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принятая всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020. Источник обращения: СПС, Консультант Плюс, 2025.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // СЗ РФ, 27.12.2021, N 52 (часть I), ст. 8973

закрепляется право осуществления руководства всей исполнительной властью субъекта РФ, а на данную должность может быть избран гражданин РФ, постоянно проживающий в РФ, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства, и обладающий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законом пассивным избирательным правом и достигший возраста 30 лет. Основы деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ урегулированы ст. 32; основные полномочия высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ - ст. 33.

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее Закон 52), который представлен с обзором изменений от 26.12.2024 года направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Закон 52 устанавливает положения и законодательные основания правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в системе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации; органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; сложившихся правоотношений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; санитарно-эпидемиологических требований обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека и иное не противоречащее законодательству Российской Федерации. Сама организация административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологическим благополучием населения в России представляет собой сложную организационно-правовую конструкцию, которая при возникновении вызов или угроз определяет концепцию для принятия нового комплекса нормативно-правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней.

Государственное регулирование в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения определено в ст. ст. 37-45 Закона 52 с изменениями от 01.07.2021 года на основании Федерального закона от

11.07.2021 г. № 170-ФЗ<sup>1</sup> определены основания осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) в лице федеральных органов исполнительной власти, указанными в п. 2 ст. 46 Закона 52 «органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в случае передачи указанных полномочий в соответствии со статьей 5.1 настоящего Федерального закона»<sup>2</sup>.

На основании Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 № 414-ФЗ была дополнена ст. 5.1 в Закон 52 следующей императивности и содержания: «полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ постановлениями Правительства РФ в порядке, установленном указанным выше законом.

Следует отметить, что ранее данная статья уже содержала схожую формулировку, однако с 1 января 2022 года на основании Федерального закона от 23.04.2018 № 101-ФЗ данный абзац утратил свою силу, затем же Федеральный закон от 08.08.2024 № 232-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" статьей 21 вернул практически оригинальную ее редакцию. Данная череда изменений по всей видимости связана с

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // СЗ РФ, 14.06.2021, № 24 (Часть I), ст. 4188

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета, № 64-65, 06.04.1999.

необходимостью реализации поправок в Конституцию РФ 2020 года, а также имплементацией понятия «публичная власть» на всех уровнях законодательства.

На определенный период, полномочия федеральных органов исполнительной власти по обеспечению СЭБ населения были не вправе передаваться для осуществления должностным лицам органов исполнительной власти в субъектах РФ по организации федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора на основании постановлений Правительства РФ, как было ранее урегулировано нормами ст. 5.1 Закона 52.

Указом Президента РФ от 02.04.2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции COVID-2019» (далее – Указ 239) определен новый круг оперативных задач нацеленных на организацию и порядок по обеспечению целевыми, оперативными и стратегически быстро разрабатываемыми законодательными предписаниями и необходимости реализации комплекса ограничительных мероприятий (регулируемые ст. 31 Закон 52) для высших должностных лиц всех субъектов РФ, исходя из положения, вызванного неустойчивой и неопределённой санитарно-эпидемиологической обстановкой и специфичностью сложившихся реалий по распространению данной инфекции. Реализация ограничительных мероприятий с учетом положений Закона 52, Указа 239, Постановления Правительства РФ от 19.07.2005 г. № 529 «Об организации и контроле за введением и отменой ограничительных мероприятий (карантина) по предписанию территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор»<sup>1</sup> (далее – Постановление 529), постановлений Главного государственного санитарного врача РФ устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В Постановлении 529 от 19.07.2005 г. разработанного на основании

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 19.08.2005 № 529 «Об организации и контроле за введением и отменой ограничительных мероприятий (карантина) по предписанию территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор» // СЗ РФ, 22.08.2005, № 34, ст. 3518.

и в соответствии с нормами ФЗ-52 от 30.03.1999 г., Правительство РФ постановило, что необходимо «установить, что в случае угрозы возникновения или распространения инфекционных заболеваний на территории субъекта РФ орган исполнительной власти субъекта РФ на основании предписания территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в течение 24 часов обязаны» стратегически и оперативно исполнить следующие действия: принять решение; утвердить план мероприятий; создать оперативный штаб для выполнения плана. Установленные ранее регламентированные положения Постановления 529 регулируют и обеспечивают введение необходимых ограничительных мероприятий (карантина) на всей территории соответствующего субъекта РФ или на территории отдельных районов, городов, населенных пунктов данного субъекта РФ для организации выполнения ограничительных (карантинных), профилактических, противоэпидемических и лечебно-диагностических мероприятий<sup>1</sup>. В общем смысле, обнародованная и сложившаяся картина пандемии, говорит о всевозможных вариациях и сценариях государственного регулирования органами власти, которые должны решаться на федеративном и региональном уровне в кратчайшие сроки (без потери временных ресурсов), что в целом подвело к новой парадигме решений, столкновений и неразумности в праве. Но даже погрешности, старались быстро учитывать и исправлять, так как на кону стоит жизнь всего населения страны.

Ю.А. Кошлыковой, Е.В. Муравьевой, К.В. Степановой и Е.Ю. Фроловой<sup>2</sup> была предпринята попытка дать оценку правовой неопределенности применяемых режимов в условиях ограничительных мер, как необходимых мер

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 19.08.2005 № 529 «Об организации и контроле за введением и отменой ограничительных мероприятий (карантина) по предписанию территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор» // СЗ РФ, 22.08.2005, № 34, ст. 3518.

<sup>2</sup> Кошлыкова Ю.А., Муравьева Е.В., Степанова К.В., Фролова Е.Ю. Правовые проблемы применения мер противодействия распространению инфекции в условиях пандемии. Современные проблемы экономики, права и бизнеса посткоронавирусного кризиса: сборник научных трудов Международной научно-практической онлайн-конференции. - Москва: ЗнаниеМ, 2020. - С. 63-73.

противодействия распространению инфекции, что в целом указало на то, что у Губернатора в распоряжении отсутствует (если более лояльно не утверждён) порядок регламентации, который бы утверждал и давал все основания говорить о том, что введен карантин или режим самоизоляции. И здесь сразу вырисовывается проблема, неоднозначность толкования не дает оснований различать санкции и дифференцировать ответственность за их нарушение с момента введения ограничительных мер. В целях предотвращения распространения инфекции было введено Распоряжение Губернатора РО от 16.03.2020 № 43 «О введении режима повышенной готовности на территории Ростовской области и мерах по предотвращению распространению новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)»<sup>1</sup>; и делая отсылочную ремарку авторы указали на введение поправок в КоАП РФ предусматривающих ответственность за публичное распространение ложной информации о текущем положении, нарушении режима карантина и других санитарно-эпидемиологических правил. Распоряжением Губернатора РО от 16.03.2020 № 43 «О введении режима повышенной готовности на территории Ростовской области и мерах по предотвращению распространению новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)»<sup>2</sup> (далее – Распоряжение 43 от 16.03.2020) в соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 02.03.2020 № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)» определено введение на территории РО режим функционирования «Повышенная готовность» для органов управления и сил территориальной (областной) подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных

---

<sup>1</sup> Распоряжение Губернатора РО от 16.03.2020 № 43 «О введении режима повышенной готовности на территории Ростовской области и мерах по предотвращению распространению новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)». Источник обращения: <https://www.donland.ru/documents/11527/>, 2024.

<sup>2</sup> Там же.

ситуаций с 17.03.2020 г. до особого распоряжения. На основании Распоряжения 43 от 16.03.2020 заместители Губернатора РО должны были обеспечить координацию действий органов исполнительной власти РО, их взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований в РО, организациями по противодействию распространения 2019-nCoV совместно с Главным управлением Министерства внутренних дел РФ по РО, Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по РО, министерством здравоохранения РО. Согласно п. 9 Распоряжения 43 от 16.03.2020 комиссии по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения РО должны были обеспечить ежедневное предоставление информации о случаях выявления 2019-nCoV и мероприятиях по предотвращению ее распространения на территории РО в управление информационной политики Правительства РО для обеспечения своевременного информирования населения о случаях выявления 2019-nCoV и мероприятиях по предотвращению ее распространения на территории РО согласно пункта 10.2. Распоряжения 43 от 16.03.2020.

В целях реализации Закона 52, исполнении мероприятий, предусмотренных Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 года» в новой редакции от 21.07.2020 г.<sup>1</sup>; принятие мер по устранению вредного воздействия на население факторов среды обитания человека не должно противоречить закреплённому содержанию норм административного права установленных КоАП РФ; принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях (ст. 1.1. КоАП РФ), так как в силу действия ст. 1.2. КоАП РФ должен обеспечить «защиту личности, охрану прав и свобод человека и гражданина, охрану здоровья граждан, санитарно-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" // Российская газета, № 97с, 09.05.2018

эпидемиологического благополучия населения, защиту общественной нравственности, охрану окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защиту законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений»<sup>1</sup>, что в целом и по существу обеспечивает состояние санитарно-эпидемиологического благополучия граждан в субъектах России.

В силу действия ст. 2 Закона 52 федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль обязан в пределах своих полномочий осуществлять в полном объеме соблюдение санитарно-эпидемиологических требований; обязательных требований в области качества и безопасности пищевой продукции (Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»<sup>2</sup>, и иные нормативные акты); обязательных требований в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения (Закон 52 и иные федеральные законы, нормативно-правовые акты РФ); требований, содержащихся в разрешительных документах в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения; выполнение санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и т.д.<sup>3</sup>

С 2020 г. законодателем были предприняты первые законодательные акты, регулирующие правоотношения, которые под влиянием нового феномена были направлены на совершенствование мер юридической ответственности за нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения согласно Федерального закона от 01.04.2020 г. № 99-ФЗ

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.09.2025) // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 07.06.2025) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // СЗ РФ, 10.01.2000, № 2, ст. 150.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета, № 64-65, 06.04.1999.

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». И здесь как никогда ранее было стратегически важно разработать методологию и тактики с конкретными вариантами и предложениями по регулированию правоотношений юридических лиц за нарушения в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, определить в новых изменениях о последствиях при неисполнении указанных в законодательстве административно-правовых норм в точном и недвусмысленном толковании, правильной и ясной терминологии с учетом влияния различных внешних и внутренних факторов. Ведь административное правосознание государства является основой для формирования государственного административного правового сознания определенных социальных общностей и индивидов, где среди социальных общностей следует назвать органы государственного управления, органы местного самоуправления, органы внутреннего управления организаций и учреждений. Нормативно-правовые акты, регулирующие сферу санитарно-эпидемиологических отношений, перечень санитарных требований (предписаний и запретов), действующих в субъектах РФ реализуются на основании Постановлений Главного государственного санитарного врача РФ в части обязательного исполнения санитарно-эпидемиологических требований по профилактике инфекционных болезней; организации и проведению санитарно-противоэпидемических мероприятий. Введённые законодательные новеллы и дополнения в административно-правовом регулировании сферы санитарно-эпидемиологических отношений претерпели значительные изменения с учетом стремительных перемен в разных отраслях ввиду последних феноменальных явлений, новых вызов и угроз.

Законодателем даны новые предписания, определяющие характерные действия за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, нарушении действующих санитарных правил, гигиенических нормативов (ч. 1 ст. 6.3 КоАП РФ), совершенных в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении

угрозы распространения заболевания и иных мероприятий, урегулированы новой нормой – введение новеллы в ч. 2, ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ<sup>1</sup> на основании ФЗ от 01.04.2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»<sup>2</sup>. За нарушение законодательства РФ в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, ограничительных мероприятий (карантина), проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий - привлечение к наложению административного штрафа в размере установленном ч. 2, ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ, где ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ предусматривает ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ, когда действия (бездействия) влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 15-40 тыс. руб.; на должностных лиц - от 50-150 тыс. руб.; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от 50-150 тыс. руб. (или административное приостановление деятельности на срок до 90 сут.; на юридических лиц - от 200-150 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 сут. (ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ); а причинение вреда здоровью (или смерть человека), если они по характеру и типу не содержат уголовно наказуемого деяния также наложение административного штрафа на граждан в размере от 150-300 тыс. руб.; на должностных лиц - от 300-500 тыс. руб. или дисквалификацию на срок от 1 года до 3-х лет; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от 500 тыс. руб. до 1 млн. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 сут.; на юридических лиц - от 500 тыс. руб. до 1 млн.

---

<sup>1</sup> 3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.09.2025) // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Российская газета. 3 апр., 2020.

руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток<sup>1</sup>. И как следствие новая норма в КоАП РФ находит свое непосредственное выражение исходя от носителя распорядительных прав, субъекта органа исполнительной власти, симметрично предполагая обязательное подчинение букве закона, аксиоме государственного управления. И вытекающие последствия органично сходятся во единое мнение, что здесь специфика административно-правового регулирования рассчитана преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридическое равенство их участников - преобладает метод власти и подчинения.

Принятые поправки в КоАП РФ, предусматривают наступление ответственности за публичные распространения заведомо ложной информации о текущем положении, нарушение режима карантина и других санитарно-эпидемиологических правил, что в общем определяет новый алгоритм для наступления административной ответственности установленной органами власти для исполнения на субъектном уровне РФ.

Ранее автором настоящего исследование было отмечено, что в кругу ученых, правоведов, юристов и общественности сложилось неоднозначное отношение к установленным «противоречивым» правовым режимам в период пандемии. Это вызвало широкий резонанс, в том числе с точки зрения конституционности и и общей законности данных мер, но не следование им тут же создавало целый спектр острых социальных проблем. И учитывая введенные законодательные новеллы за период 2020-2021 г. автор посчитал, стратегически важным провести мониторинг по результату исполнения федерального законодательства, подзаконных актов, нормативно-правовых предписаний, регламентов по обеспечении административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в регионах РФ, в процессе которого определить

---

<sup>1</sup> 3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.09.2025) // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

следующие показатели (критерии)<sup>1</sup>: 1) Свод статистических данных, их динамика в части правоприменения законодательных новел - норм КоАП РФ; 2) Произвести суммарный и качественный анализ видов и составов правонарушений по КоАП РФ; 3) Представить структурированный анализ, диагностировать показатели задействованные в целевые государственные и региональные программы, призванные обеспечить санитарно-эпидемиологическое благополучие граждан (по срокам, качеству, итоги реализации, проблемное поле).

Автором, для решения проблемы исследования предложен возможный сценарий развития перспективных направлений, выражающихся в следующих мероприятиях<sup>2</sup>:

- в регионах, с низкими показателями санитарно-эпидемиологического состояния населения, обстановки, находящихся или приближающихся в зону риска следует разработать тактические действия в рамках методического сопровождения со стороны исполнительных органов власти, наделенных административно-правовыми полномочиями в данной области;

- с целью реализации Закона 52 и иных подзаконных актов назначить должностных лиц, наделенных административно-правовыми полномочиями в субъектах РФ в сфере обеспечения и выполнения санитарно-эпидемиологических требований и законных предписаний;

- скоординировать действия по организации и проведению срочных, плановых и внеплановых мероприятий с целью эффективного соблюдения административного и иного законодательства РФ;

---

<sup>1</sup> Голобородько Ю.С. «Административное и правовое регулирование санитарно-эпидемиологической сферы в условиях правовой глобализации и посткоронавирусного кризиса: анализ и оценка» //Научно-практический журнал «Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление №10(137). 2021 г., г. Ростов-на-Дону, с. 87-90.

<sup>2</sup> Голобородько Ю.С. «Административное и правовое регулирование санитарно-эпидемиологической сферы в условиях правовой глобализации и посткоронавирусного кризиса: анализ и оценка» //Научно-практический журнал «Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление №10(137). 2021 г., г. Ростов-на-Дону, с. 87-90.

- ужесточить контрольную функцию за соблюдением норм и требований санитарно-эпидемиологического надзора в регионах РФ в части разработки и издания новых регламентов для оптимизации и повышения эффективности административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

Проблема вызвана тем, что влияние различного рода феноменов и факторов за последние три года в условиях новых вызов и угроз вызвало стратегическую необходимость глубоко проанализировать и пересмотреть действующее законодательство, внести изменения и дополнения; выявить устаревание нормативно-правовой базы, его неприменимость в новых условиях, масштабно проанализировать влияние кризиса на традиционные практики в системе административных методов, способов, которые по своей специфике, как источник права потеряли важнейший принцип, как регулярность и действенность. Необходимы новые стратегии и методы для модернизации института административно-правового регулирования с целью восполнения: правового единства, общественного порядка, сохранении экономической безопасности страны (стратегии экономической безопасности и т.д.), формирования нового законодательства (изменения и дополнения); тщательного мониторинга и диагностики существующих методов и способов административно-правового регулирования; пересмотра иерархии полномочий со стороны органов власти и исполнительных органов на предмет их исполнения в системе административно-правового регулирования (превышение полномочий, невыполнение поставленных задач в назначенные сроки; слабое регулирование).

В Ростовской области первые нормативно-правовые изменения об ограничительных мерах введены Губернатором РО в Распоряжении от 30.03.2020 г., а уже 31.03.2020 Государственная Дума РФ приняла на пленарном заседании поправки в КоАП, предусматривающие ответственность за публичное распространение заведомо ложной информации о текущем положении, нарушение режима карантина и других санитарно-эпидемиологических правил.

Данные нормы были неоднозначно встречены в юридическом сообществе, имели место случаи игнорирования их правоприменителями, опасаящимися дальнейших судебных обжалований и ответственности за незаконные действия, но уже без экстремального фактора в виде пандемии.

В 2020 г. появляется законодательная новелла (ч. 2 и ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ) введенная на основании Федерального закона от 01.04.2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Часть 2 ст. 6.3 КоАП РФ определяет характер действий (бездействий) за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, совершенных в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, ограничительных мероприятий (карантина), проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий - привлечение к наложению административного штрафа в размере установленном данной статьей, а п. 3 ст. 6.3 КоАП РФ, который предусматривает ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ определяет, когда действия (бездействия) влекут причинение вреда здоровью (или смерть человека), если они по характеру и типу не содержат уголовно наказуемого деяния также наложение штрафа. Учитывая введенные законодательные новеллы в практику 2020-2021 г., посчитали стратегически важным проведение в 2022 г. мониторинга исполнения федерального законодательства и иных подзаконных актов, нормативно-правовых предписаний, регламентов по обеспечении административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы за 2020-2022 гг. в регионах Российской Федерации. В процессе мониторинга проанализировать показатели: комплексный анализ для определения динамики в части правоприменения норм КоАП РФ; дать количественный и качественный анализ видов и составов правонарушений по КоАП РФ; провести структурированный анализ и диагностику показателей в государственных и региональных программах, призванных обеспечить санитарно-эпидемиологическое состояние

благополучия граждан (по срокам, качеству, итоги реализации, проблемное поле и т.д.); на региональном уровне для минимизации (устранения) систематических рисков, как показателя снижения уровня СЭБ населения подобрать методологию и тактику дальнейших действий для разработки методического сопровождения, находящихся или приближающихся в зону риска; в части Закона 52 и иных подзаконных актов РФ назначить наделенных полномочиями органы исполнительной власти субъектов РФ в области обеспечения санитарно-эпидемиологических требований обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека и иного не противоречащего законодательству; скоординировать действия на организацию и проведения срочных и плановых мероприятий с целью эффективного соблюдения административного и иного законодательства РФ для уменьшения вредного воздействия на окружающую среду и здоровье населения; контрольно-надзорную функцию органов власти на муниципальном уровне за соблюдением норм и требований санитарно-эпидемиологического надзора. Применение данного подхода и выборка необходимых «критериев» способствуют развитию института административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в условиях правотворческой деятельности и законотворческих инициатив.

Резюмируя вышесказанное, совершенствование института административно-правового регулирования в аспекте федерального или регионального правотворческого процесса по результату видится в получении на выходе качественного законодательства, для чего, уместно обратиться к самим параметрам качества российского законодательства. И здесь интересна современная позиция М.Ю. Осипова о влиянии качества российского законодательства на его эффективность, которая заключается в выявлении закономерностей в специфике именно правового регулирования и требований, предъявляемых к нему. Данное обоснование и научную новизну М.Ю. Осипов выражает в части предложенной им методики расчета потребностей: 1) реализации норм действующего законодательства; 2) правового регулирования общественных отношений; 3) изменения действующего законодательства; 4)

применения правовых норм<sup>1</sup>. С учетом анализа выше представленных потребностей автор выделяет основные параметры качества действующего законодательства: параметр степени определенности; параметры стабильности законодательства; параметры, связанные с обеспечением свободы субъектов права и учетом интересов субъектов права и общества в целом; параметры учета системных связей в праве<sup>2</sup>. Учитывая предложенную методику М.Ю. Осипова есть основания предполагать, что она может быть использована, как один из инструментов для выполнения аналитических и правовых действий на этапах мониторинга результатов правоприменительной практики; стадиях разработки, производства и введения качественных норм административного законодательства, регулирующих общественные отношения. И здесь, по нашему мнению, является достаточно весомым аргументом научное и комплексное обоснование всей сущности выявленной проблемы в той или иной области административно-правового регулирования. Так, параметр степени определенности позволит оценить качество круга субъектов общественных отношений, их правовой статус; круг объектов общественных отношений и их правовой режим; характер и содержание субъективных прав и обязанностей; круг юридических фактов; вид административных и иных норм законодательства, которыми регулируются общественные отношения; круг источников, в которых они выражены; пределы действия этих источников во времени, пространстве и по кругу лиц; способы и сроки реализации субъективных прав и обязанностей; порядок реализации субъективных прав и обязанностей; определение органа, который может или должен применить административно-правовое регулирование по данному делу; стадии и сроки правоприменительного процесса их осуществления, задач каждой стадии и решений, принимаемых по завершении каждой стадии. Параметр стабильности законодательства позволит выявить дисбаланс (отрицательное воздействие,

---

<sup>1</sup> Осипов, М. Ю. Качество российского законодательства как ключ к повышению его эффективности / М. Ю. Осипов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 4. – С. 88-95.

<sup>2</sup> Там же. С.90.

реализация, последствия и т.д.) в административно-правовом регулировании. Параметры, связанные с обеспечением свободы субъектов права и учетом интересов субъектов права и общества в целом, позволит оценить правомерность интересов при обеспечении свободы и учета интересов субъектов правоотношений, социально негативные тенденции поведенческого аспекта, интеграцию общества в целом. Параметры учета системных связей в административном правовом регулировании позволят оценить недопущение декларативных норм, которые не обеспечены соответствующими санкциями в случае их нарушения, а также глубокое понимание связей между различными правовыми институтами и недопущение таких ситуаций, когда нормы к примеру института административного права, изменились, а нормы института гражданского права, связанные с ними, нет, вследствие чего возникла ситуация неэффективности правового регулирования. И как следствие, по мнению М.Ю. Осипова учет этих параметров предполагает обязательное прохождение экспертизы законопроектов с точки зрения учета в законодательстве закономерностей, в нашем случае, административно-правового регулирования и требований, предъявляемых к нему; учет законодателем предложений, сделанных представителями юридической науки по тому или иному вопросу<sup>1</sup>.

## **§2. Правовая диагностика административно-правового механизма регулирования санитарно-эпидемиологических отношений**

В общем смысле на этапах и в процессе реформирования правовой системы нормативно-правового регулирования закладывается статичное образование, которое с трудностью и лишь в незначительной мере поддается эволюционному изменению, направленному на целенаправленные, сконцентрированные усилия для приспособления к изменяющимся условиям,

---

<sup>1</sup> Осипов, М. Ю. Качество российского законодательства как ключ к повышению его эффективности / М. Ю. Осипов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 4. – С. 89.

обстоятельствам и иным не противоречащим законодательству действиям; российская правовая система устроена по принципу и работает на специфику и направленность в контексте действительно радикальных требуемых изменений, которые возможно реализовать в рамках целенаправленной, продуманной, спрогнозированной, распланированной и долговременной деятельности.

На сегодня считаем необходимым применение стратегических правовых инструментов и методов способных посредством проведения экстренного интегративного анализа определить дальнейшие пути развития данной правовой доктрины в перспективе по результатам мониторинговых и диагностических действий. В основе данного исследования, считаем актуальным - нахождения оптимальной и эффективной модели, с оптимистической долей прогноза на краткосрочную (в приоритете) и долгосрочную перспективу в структуре и содержании реформирования системы нормативно-правового регулирования в сфере функционирования и эксплуатации субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом соразмерности правовой формы, политико-правового, экономико-правового содержания правовых норм и факторов влияния посткоронавирусного кризиса. Справедливости ради, отметим, что условиях настоящего времени является необходимым установить проблему соотношения правовой формы и государственного содержания политики, а также Стратегии государства в отношении функционирования и эксплуатации субъектов малого и среднего предпринимательства, которая может быть конструктивно поставлена в основе рассмотрения и расстановки границ перехода действующей правовой нормы в более совершенную, качественную в совокупности с условиями и формальными предпосылками познания элементов анализируемой нормы права. Соразмерность трансцендентальности определяет целостные суждения в отношении данного правового конструкта с элементами правовой нормы.

Деятельность органа и организаций Роспотребнадзора в РО на период до 2022 г. была направлена на достижение национальных целей развития РФ (Указ

Президента РФ от 07.05.2018 № 204<sup>1</sup>), а также целей, основных задач и приоритетов, утвержденных Основными направлениями деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на 2020-2022 годы, включая обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиту прав потребителей как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья, благоприятную окружающую среду и качество жизни граждан посредством: профилактики, выявления и предупреждения распространения инфекционных заболеваний; недопущения завоза и распространения на территории страны опасных инфекционных болезней; обеспечения радиационной, химической, биологической и иных видов безопасности жизнедеятельности населения; обеспечения безопасности продукции и среды обитания человека, включая снижение влияния негативных факторов на состояние атмосферного воздуха, почвы и питьевой воды; обеспечения соблюдения прав граждан на доступ к безопасным товарам и услугам; защиты интересов потребителей всех слоев населения при обеспечении им равного доступа к товарам и услугам при акцентировании внимания на социально уязвимые группы населения; повышения уровня и качества жизни населения Ростовской области; участия в международных научных мероприятиях, включая приграничное сотрудничество, реализацию международных обязательств РФ, относящихся к компетенции территориальных органов Роспотребнадзора; формирования здорового образа жизни граждан Ростовской области, включая популяризацию культуры здорового питания, профилактику алкоголизма и наркомании, противодействие потреблению табака.

Состояние развития санитарно-эпидемиологической обстановке в регионе Ростовской области. В методологию исследования вовлечен ситуационный подход и анализ, как междисциплинарный подход для оценки региональных

---

<sup>1</sup> 13. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" // Российская газета, № 97с, 09.05.2018

особенностей санитарно-эпидемиологической обстановки в регионе РО по результату информирования Управления Роспотребнадзора РО за 2023-2024 гг. (Таблица 2).

Таблица 2 – Состояние развития Санитарно-эпидемиологической обстановки в Ростовской области 2023-2024 гг.

Санитарно-эпидемиологическая обстановка в РО		Динамика в развитии санитарно-эпидемиологической обстановки в РО
2023	2024	
Информирование о текущей ситуации по новой коронавирусной инфекции COVID-19 в РО	Информирование о зарегистрированных и лабораторно подтвержденных случаях заболевания лихорадкой Западного Нила (ЛЗН)	Динамичность в развитии вызвана сменяющимся курсом новой коронавирусной инфекции, обозначим как «А» (2023) на заболеваемость ОРВИ и гриппом, обозначим курс «Б» (2024). Остальное осталось идентично за оба периода. В целом можно говорить о положительной тенденции по курсу «А» и неблагоприятной – курс «Б».
Информирование о зарегистрированных и лабораторно подтвержденных случаях заболевания лихорадкой Западного Нила (ЛЗН)	Информирование о мерах профилактики клещевых инфекций	
Информирование о перечне эндемичных территорий по клещевому вирусному энцефалиту и его профилактике	Информирование о заболеваемости ОРВИ и гриппом в Ростовской области и мерах профилактики	

*Составлено автором*

В целом динамичность в развитии санитарно-эпидемиологических отношений в Ростовской области за период 2023-2024 гг. вызвана сменяющимся курсом новой коронавирусной инфекции, обозначим как «А» (2023) на заболеваемость ОРВИ и гриппом, обозначим курс «Б» (2024). Остальное осталось идентично за оба периода. В целом можно говорить о положительной тенденции по курсу «А» и неблагоприятной – курс «Б».

Обзор судебной практики по регулированию санитарно-эпидемиологической сферы за период 2022-2023 гг. на базе региона Ростовской области показывает следующее:

В силу Постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 19.06.2023) «Об особенностях организации и осуществления государственного

контроля (надзора), муниципального контроля»<sup>1</sup> (Постановление № 336) в 2022 году не проводились плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки при осуществлении видов госконтроля (надзора), муниципального контроля<sup>2</sup>. Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) регулируется федеральными законами о госконтроле (надзоре) и муниципальном на территории РФ и о защите прав ЮЛ и ИП при осуществлении госконтроля (надзора) и муниципального контроля<sup>3</sup>. При осуществлении госконтроля (надзора) за деятельностью органов государственной власти субъектов РФ и должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ и за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц органов местного самоуправления (включая контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий, а также контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий), за исключением случаев (п. 2 Постановления № 336) в 2022 году допускалось проведение запланированных плановых контрольных (надзорных) мероприятий в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора). В Постановлении Правительства РФ от 30.06.2021 № 1100 (ред. от 31.08.2022)<sup>4</sup> определены критерии тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными

---

<sup>1</sup> Законодательство РФ стало менее стабильно//Пресс центр. Информационно-правовой портал Гарант.Ру: [сайт]. 2021. URL: <https://www.garant.ru/company/about/press/news/1441391/> (дата обращения: 10.08.2023).

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ, 14.03.2022, № 11, ст. 1715.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 24.06.2025) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1100 (ред. от 17.01.2025) «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)» (вместе с "Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)" // СЗ РФ", 12.07.2021, № 28 (часть II), ст. 5530.

предпринимателями требований в области санитарно-эпидемиологического благополучия, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ<sup>1</sup> (вместе с «Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)»), в отношении определенных объектов контроля, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска, и в том числе в рамках федерального госнадзора в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов, отнесенных ко II классу опасности (п. 2 Постановление № 336). Законодательная новелла (Постановление № 336) закономерно расширила практику правоприменения в кассационных и апелляционных судах регионов РФ, в том числе в Ростовском областном и городских судах.

По результату рассмотрения дел по требованию о признании незаконным акта органа власти, о признании незаконным бездействия и о возложении обязанности проведения внеплановой проверки согласно п. 2 Постановления № 336 из апелляционной жалобы истца на решение Ленинского районного суда г. Ростова-на-Дону от 06.03.2023 г. в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 227 КАС РФ<sup>2</sup> по результатам рассмотрения административного дела № 33а-8629/2023<sup>3</sup> об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, наделенного государственными или иными публичными полномочиями в силу признания их не соответствующими нормативным правовым актам и нарушающими права, свободы и законные интересы административного истца, и об обязанности административного ответчика устранить нарушения прав, свобод и законных

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1100 (ред. от 17.01.2025) «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)» (вместе с "Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)" // СЗ РФ", 12.07.2021, № 28 (часть II), ст. 5530.

<sup>2</sup> Апелляционное определение СК по административному делу Ростовского областного суда от 05.06.2023 г. по делу № 33а-8629/2023. Банк судебной практики. Информационно-правовой портал Гарант.Ру: [сайт]. 2023. URL: <https://www.garant.ru/2023>. (дата обращения: 02.09.2023).

<sup>3</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 07.07.2025) // СЗ РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.

интересов административного истца или препятствия к их осуществлению. По смыслу приведенных законоположений для удовлетворения административного иска судом должна быть установлена совокупность 2-х условий, которые судом не установлены – это не только несоответствие оспариваемых решений, действий (бездействия) закону, но и нарушение такими решениями, действиями (бездействием) прав и законных интересов административного истца. И здесь, как следствие, решение районного суда оставлено в силе.

По решению Белокалитвинского городского суда РО от 14.03.2023 по делу № 21-442/2023<sup>1</sup>, где в процессе производства по делу исковые требования истца о признании незаконным акта органа власти и о признании незаконным бездействия не были удовлетворены в силу действия ч. 2 ст. 21 Закона 52, которым установлено, что отходы производства и потребления, подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды, здоровья населения и среды обитания и которые должны осуществляться в соответствии с санитарными правилами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Идентичная ситуация по решению Миллеровского районного суда Ростовской области от 01.08.2022 по делу № 2а-1176/2022<sup>2</sup>. В исковых требованиях истца о признании незаконным бездействия остались без удовлетворения в силу действия ч. 2 ст. 21 Закона 52 регулирующие отношения, возникающие в сфере обеспечения санитарных правил и иных нормативно-правовых актов РФ для безопасности жизни, здоровья населения, если это касается от доходов производства и потребления, транспортировка и иное.

---

<sup>1</sup> Решение Белокалитвинского городского суда РО от 14.03.2023 г. по делу № 21-442/2023. Информационно-правовой портал Гарант.Ру: [сайт]. 2023. URL: <https://www.garant.ru/2023>. (дата обращения: 01.09.2023).

<sup>2</sup> Решение Миллеровского районного суда Ростовской области от 01.08.2022 г. по делу № 2а-1176/2022. Информационно-правовой портал Гарант.Ру: [сайт]. 2023. URL: <https://www.garant.ru/2023>. (дата обращения: 22.08.2023).

Оперируя результатами судебной практики в Ростовской области, выставленные требования со стороны истца о признании незаконными акты органов власти и о признании незаконным бездействия в силу действия Закона № 52, Постановления № 336 остаются без удовлетворения суда.

По результату проведенной диагностики дальнейшее развитие механизма административно-правового регулирования и непосредственного воздействия органов исполнительной власти в сфере санитарно-эпидемиологических отношений видится в новых способах и инструментах, для решения задач, нацеленных на эффективное правовое обеспечение в данной сфере правоотношений. А эффективность правового обеспечения зависит от производства качественного законодательства, учитывающего параметры правовой определенности и реализации; обоснованность и непротиворечивости законодательных норм, при этом обязательным условием является учет интересов участников общественных отношений в санитарно-эпидемиологической сфере по обеспечении единством и согласованности норм законодательного регулирования, их прогрессивное воздействие на участников данных правоотношений отражающиеся по результату правоприменения; отсутствие отрыва норм права от динамики отношений регулирующих сферу санитарно-эпидемиологических отношений; и, в общем, законодательства лишённого полисемии и амбивалентности права. И как следствие, в соотношении и посредством, совокупность параметров качества законодательства устремлены на повышение эффективности административно-правового регулирования и действия норм административного права в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

Контрольно-надзорная деятельность Управления Роспотребнадзора по Ростовской области «О порядке оплаты административных штрафов по постановлениям, вынесенным Управлением Роспотребнадзора по Ростовской области» в рамках своих полномочий и должностного статуса определяют, что административные штрафы, наложенные постановлением по делу об административном правонарушении, вынесенным Управлением подлежат

оплате в полном объеме не позднее 60 дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу. Административный штраф, назначенный за административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора) может быть оплачен в размере половины суммы наложенного административного штрафа, при условии его оплаты не позднее 20 календарных дней со дня вынесения постановления (ч. 1.3-3 ст. 32.2 КоАП РФ). Если исполнение постановления о назначении административного штрафа было отсрочено либо рассрочено судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, административный штраф уплачивается в полном размере. Кроме того, должностное лицо Управления Роспотребнадзора по РО составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, в отношении лица, не уплатившего административный штраф. Санкция ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ предусматривает назначение наказания в виде административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа, но не менее одной тысячи рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок до пятидесяти часов<sup>1</sup>.

В Определении от 18.04.2019 № 307-КГ18-22209<sup>2</sup> Судебная коллегия по экономическим спорам ВС РФ указала, что выдача предписания вне процедуры проведения проверки по правилам Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» сама по себе не влечет признания его недействительным, если основания для принятия соответствующих мер выявлены в рамках административного расследования. Факты и обоснование в рамках административного расследования (ст. 28.7 КоАП РФ) в действиях

---

<sup>1</sup> 3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.09.2025) // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

<sup>2</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.04.2019 № 307-КГ18-22209 по делу № А26-12509/2017, СПС, Гарант, 2023.

процессуального порядка при возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 28.1 КоАП РФ) (на сегодня это КоАП РФ ред. от 22.04.2024, с изм. от 24.05.2024) на стадиях возбуждения, установления фактов и иных процедур. Судебная коллегия, отменяя судебные акты нижестоящих судов и отказывая в удовлетворении требований о признании незаконным предписания Управления Роспотребнадзора об устранении выявленных нарушений требований санитарного законодательства, обратила внимание правоприменителя на следующее: это несоблюдение установленной процедуры принятия ненормативного правового акта (на стадии его вынесения обратившееся в суд лицо было лишено возможности реализовать свои права, связанные с участием в этой процедуре, основания для наступления последствий – для признания рассматриваемого акта недействительным, если допущенные нарушения являлись существенными, которые привели или могли привести к неправильному решению спорного вопроса. Отдельные нарушения порядка принятия ненормативного правового акта могут быть прямо обозначены законодателем как существенные (или грубые), то есть безусловно влекущие его недействительность (ст. 24.5 КоАП РФ), то есть выявление обстоятельств, исключающие производство по делу об административном правонарушении (квалифицируются все обстоятельства наступления: отсутствие события (п. 1 ст. 24.5 КоАП РФ); отсутствие состава административного правонарушения (п. 2 ст. 24.5 КоАП РФ); действия лиц (п. 3 ст. 24.5 КоАП РФ); признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающие административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность (п. 5.1 ст. 24.5 КоАП РФ); истечение сроков давности привлечения к административной ответственности (п. 6 ст. 24.5 КоАП РФ). Применение такой меры, как выдача предписания об устранении выявленных нарушений требований санитарного законодательства, связано с реализацией публично значимой цели охраны здоровья населения и среды обитания и

обусловлено выявлением фактов соответствующих нарушений хозяйствующими субъектами (п. 4 ст. 44, п. 2 ст. 50 Закона 52). В ч. 3 ст. 1 Закона 294 установлено исключение из общего правила о вынесении предписаний по результатам проверок для тех случаев, когда факты допущенных нарушений достоверно установлены в рамках иной законной процедуры - при производстве по делу об административном правонарушении. Статья 50 Закона 52, наделяя контролирующие органы полномочием по вынесению предписаний об устранении нарушений санитарного законодательства, также не содержит положений, исключающих возможность вынесения предписаний, если основания для принятия соответствующих мер выявлены в рамках административного расследования. Иное означало бы, что контролирующий орган, не имея возможности принять установленные законом меры к устранению выявленных нарушений посредством вынесения предписания, должен назначить и провести отдельную проверку деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя для подтверждения фактов, которые уже выявлены и нашли документальное подтверждение в рамках иной законной процедуры. Однако такой подход не отвечает цели принятия Закона 294, состоящей в защите прав ЮЛ и ИП при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а не в освобождении хозяйствующих субъектов от устранения действительно допущенных ими нарушений, в особенности затрагивающих здоровье населения и благополучие среды обитания. И здесь видно, что при этом судами не установлены обстоятельства, которые бы указывали на то, что административный орган не обеспечил реализацию права общества на защиту в рамках производства по делу об административном правонарушении, равно как и признаки уклонения контрольно-надзорного органа от проведения проверки путем назначения административного расследования. Судебная коллегия, отменяя судебные акты нижестоящих судов и отказывая в удовлетворении требований о признании незаконным предписания Управления Роспотребнадзора об устранении выявленных нарушений требований санитарного законодательства, определила,

что применение такой меры, как выдача предписания об устранении выявленных нарушений требований санитарного законодательства, связано с реализацией публично значимой цели охраны здоровья населения и среды обитания и обусловлено выявлением фактов соответствующих нарушений хозяйствующими субъектами. При этом Роспотребнадзор вправе по результатам административного расследования выдать предписание устранить выявленные нарушения. И это не единичный случай в правоприменении судами, а скорее часто повторяющаяся тенденциозность, которая не устранена законодателем, либо правоприменителем в процессе и на этапах с момента начала и правильность административного расследования, возбуждении административного производства и иных действий, связанных и по существу с применением КоАП РФ, как судов, так и участников данного процесса.

Анализ официальных источников позволил выделить изменения в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2023 № 668-ФЗ<sup>1</sup>, где с 01.03.2024 г. в КоАП РФ<sup>2</sup>. Введены новые составы нарушений в области охраны окружающей среды, а именно: нарушение сроков, периодичности размещения и размещение недостоверных (неполных) сведений в информационной системе учета твердых коммунальных отходов; нарушение порядка предоставления (размещения) сведений в информационную систему учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности (например, ртутьсодержащие отходы, источники бесперебойного питания для компьютеров, элементы литиевых аккумуляторных батарей); нарушения при эксплуатации (выводе из нее), консервации или ликвидации отдельных производственных объектов.

Какова же структура и содержание единственного кодекса КоАП РФ, который полностью наполнен нормами административного права, регулируемыми общественные отношения. Основные изменения в КоАП РФ,

---

<sup>1</sup> Федеральный закон "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 25.12.2023 № 668-ФЗ, 2024. СПС, Гарант, 2024.

<sup>2</sup> 3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.09.2025) // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

введенные в 2023-2024 гг., это введение Федерального закона от 25.12.2023 № 669-ФЗ, на основании которого внесены изменения в КоАП РФ для вступления в законную силу с 01.09.2024, где скорректированы в порядке конкретизации по объему нормы об ответственности за незаконную предпринимательскую деятельность по перевозке пассажиров, багажа и грузов автотранспортом или городским наземным электрическим транспортом и распространение информации о такой деятельности. Штраф для граждан и должностных лиц составит 50 тыс. руб., для ЮЛ - 400 тыс. рублей. Федеральным законом от 31.07.2023 № 402-ФЗ с 1 апреля 2024 года в КоАП РФ вводится статья 13.51 за нарушения порядка представления информации в единую государственную информационную систему в сфере здравоохранения, что в целом может стать предпосылкой для гармонизации законодательства и приведении норм административного права регулирующие отношения в санитарно-эпидемиологической сфере в соответствие с принципами данного института, данной отрасли, повлиять на его консолидацию и возможную кодификацию в более современном формате, так именно состояние развития санитарно-эпидемиологической обстановки в соответствии с законодательством и Законом 52 должно обеспечивать состояние здоровья населения и среды обитания на определенной территории в конкретно указанное время, согласно существующей классификации, где качественное проведение государственного регулирования направлено на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и весь комплекс санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий. Нарушение должностным лицом уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ порядка и сроков представления информации, предусмотренной п.п. 2, 3 ч. 3 ст. 91.1 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup> (в том числе в части полноты, достоверности, актуальности внесенных сведений), в единую государственную

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 23.07.2025) // СЗ РФ", 28.11.2011, № 48, ст. 6724.

информационную систему в сфере здравоохранения повлечет административное наказание в виде штрафа. Срок давности привлечения к ответственности составляет один год, рассмотрения дела об административных правонарушениях суды. Введена ответственность (ч. 3 ст. 20.30 КоАП РФ) за совершение административного правонарушения в отношении объектов топливно-энергетического комплекса, отнесенных к объектам высокой категории опасности, если эти действия (бездействие) не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, с установлением административных наказаний<sup>1</sup>.

В Таблице 3 представим административную практику по вынесенным постановлениям, решениям об административных правонарушениях, квалификацию правонарушений (по установленным признакам состава правонарушения) за период 2020-2024 гг. Данные получены из раздела «Административная практика» с официального сайта Управления Роспотребнадзора по Ростовской области.

Таблица 3 – Вынесенные постановления, решения и иное об административных правонарушениях (согласно КоАП РФ) за 2020-2024 гг.

	Вынесенные постановления, решения и иное об административных правонарушениях (согласно КоАП РФ)				
	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Всего (кол.), из них:	63	33	33	23	12
О привлечении к административной ответственности, из них:	47	26	7	7	8
- привлечении к административной ответственности за нарушение в сфере СЭБ населения (ч. 2 ст.6.3 КоАП РФ)	17	16	6	3	4
Административное приостановление деятельности	6	3	7	9	3
О контроле соблюдения хозяйствующим субъектом требований законодательства в области СЭБ	1	-	-	-	-
О ликвидации организации судом по заявлению надзорного органа	1	-	-	-	-
Об обжаловании	4	-	-	-	-
О нарушении законодательства, запрет	-	3	3	2	2

<sup>1</sup> 3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.09.2025) // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

О признании действий в период осуществления предпринимательской деятельности противоправными	1	-	2	2	1
Об оспаривании постановления об административном правонарушении	1	-		-	1

Руководствуясь результатами Таблицы 3 видно динамичное (Рисунок 1), смеем отметить не хаотичное, развитие показателей по результатам административной практики, которые указывают в 2020 году в период пандемии самый высокий показатель, было вынесено в 2 раза больше правоприменительных актов в сравнении с другими годами, где общий показатель имеет одинаковую тенденцию в развитии (33) за период 2021-2022 гг. И в последствии данный показатель снижается на 40% в соотношении к 2023 году, что в общей картине показывает с учетом 2020 года положительную динамику в сторону снижения, самый пик пришелся на 2020 год, когда масштабное количество перемен и изменений в законах, введение новел, принимали дисгармоничный процессе правоприменения и вынесенных постановлений, решений по делам об административных правонарушениях согласно КоАП РФ. Ситуация же за первое полугодие 2024 год, без учета июня/июль сохраняет правовой баланс в развитии показателей и держит самый низкий показатель в вынесенных постановлениях, определениях и решениях о привлечении к административной ответственности за нарушение в сфере санитарно-эпидемиологической безопасности населения (ч. 2 ст.6.3 КоАП РФ); об административном приостановлении деятельности за нарушения норм и правил ведения бизнеса и иных действий, ухудшающих санитарно-эпидемиологическую обстановку; о признании действий в период осуществления предпринимательской деятельности противоправными и т.д.



Рисунок 1 – Динамика развития показателей по вынесенным постановлениям, решениям об административных правонарушениях (по КоАП РФ) за 2020-2024 гг.

*Составлено автором*

До 31.12.2024 Закон 294 применялся в соответствии с особенностями, установленными ст. 26.3, которая указывала об особенностях осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля 2022-2024 гг. (был введен ФЗ от 11.06.2021 № 170-ФЗ<sup>1</sup>, Постановление Правительства РФ от

<sup>1</sup> 7. Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // СЗ РФ, 14.06.2021, № 24 (Часть I), ст. 4188.

10.03.2022 № 336<sup>1</sup>, Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 448<sup>2</sup>). В целом интерпретация отдельных пунктов ст. 26.3. Закона 294 (ред. от 27.07.2023) выделяла особенности его применения при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) в различных областях, в том числе, влияющего на состояние развития санитарно-эпидемиологической сферы. Правительство РФ вправе установить особенности осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора), в том числе в отношении субъектов в рассматриваемой нами области.

Далее актуально представить порядок и организацию работы, применяемые Роспотребнадзором, его территориальными органами и подведомственными ему федеральными государственными учреждениями при проведении плановых контрольных (надзорных) мероприятий в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. С 2022 года введены 30-ть форм проверочных листов, применяемые Роспотребнадзором, его территориальными органами и подведомственными ему ФГУ при проведении плановых контрольных (надзорных) мероприятий в рамках федерального государственного санитарно-контроля (надзора), где речь идет о контроле (надзоре) за эксплуатацией помещений, зданий, сооружений, оборудования; за деятельностью хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение отдельных работ или оказание отдельных услуг, и хозяйствующих субъектов, которые в процессе своей деятельности обеспечивают безопасные условия труда.

Контрольные (надзорные) мероприятия (плановый рейдовый осмотр,

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ, 14.03.2022, № 11, ст. 1715.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 24 марта 2022 г. № 448 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 28.03.2022, № 13, ст. 2108.

плановая выездная проверка) не ограничиваются оценкой соблюдения обязательных требований, в отношении которых в формах проверочных листов определен список вопросов, отражающих содержание обязательных требований, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований (Приказ Роспотребнадзора от 20.01.2022 № 18). Утратил силу Приказ Роспотребнадзора от 18.09.2017 № 860 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов), используемых должностными лицами территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека при проведении плановых проверок в рамках осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора». (Приказ Роспотребнадзора от 24.12.2021 № 808<sup>1</sup>). Также введены еще ряд форм, которые целенаправленно созданы для оценки действий, связанных с правильностью или неправильностью поведения субъектов в процессе эксплуатации оборудования, отдельных видов транспортных средств и иных средств, и объектов, не противоречащих законодательству и регулируемых отечественным правом, конкретизирующим проблему качественного и эффективного контроля (надзора) органами власти на уровне субъектов РФ. По своей сущности и правовой принадлежности контрольные (надзорные) мероприятия не ограничиваются оценкой соблюдения обязательных требований, в отношении которых в формах проверочных листов определен список вопросов,

---

<sup>1</sup>22. Приказ Роспотребнадзора от 24.12.2021 № 808 "Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемых Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, ее территориальными органами и подведомственными ей федеральными государственными учреждениями при проведении плановых контрольных (надзорных) мероприятий (рейдовых осмотров, выездных проверок) при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) за эксплуатацией помещений, зданий, сооружений, оборудования, а также за деятельностью хозяйствующих субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение отдельных видов работ или оказание отдельных видов услуг" (Зарегистрировано в Минюсте России 25.02.2022 № 67469) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 25.02.2022..

отражающих их содержание, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом своих обязанностей.

В общей концепции исследования правовая диагностика состояния развития административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений на базе региона Ростовской области показала неоднозначную и неустойчивую систему в процессе реформирования правовой системы за последние годы в условиях новых вызов и угроз, которые получили свое частичное послабление в части законодательных новелл, касаясь административных норм, регулирующих данные правоотношения. В целом государством, были сконцентрированы все силы правового воздействия для возможного приспособления к новым условиям в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, как тревожного и важного субъекта от которого зависит здоровье и жизнь человека и общества. Но с момента принятия новых законодательных новелл и сложилась неустойчивая практика правоприменения судами, синхронизировать порядок и организацию исполнения законодательства оказалось не простой задачей. Существующие методы административно-правового регулирования не отработали в полном объеме при решении сложившихся проблем, что является закономерным явлением, и, в целом, определили необходимость совершенствования института административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы. Перспективы совершенствования видятся в части формирования оптимально действующего механизма, имеющего эффективные правовые методы и инструменты, способные обеспечить и улучшить элементы системы регулирования исследуемых отношений. Причем такая работа целесообразна на этапах поиска решений, выбора альтернативных и эффективных решений и их реализации в части позитивного исполнения действующих и вновь вводимых норм административного права, в соответствии с установленным законодательством на уровне всех регионов страны. Нахождение оптимальной и эффективной модели регулирования, с оптимистичным прогнозом в структуре и содержании реформирования системы нормативно-правового регулирования в

сфере санитарно-эпидемиологических отношений возможно только в рамках комплексного исследования указанных объектов.

В результате правовой диагностики (регионального аспекта) законодательства и нормативно-правовых источников; анализа судебной практики на базе региона Ростовской области, проблем практикоприменения, определена необходимость выработки новых способов решения задач в государственном регулировании и воздействии органов исполнительной власти на сферу санитарно-эпидемиологических отношений с позиции административного права и смежного с ним законодательства.

### ГЛАВА 3

## НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### §1. Моделирование эффективного конструкта административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологических отношений

Процессы правовой глобализации объективно ведут к появлению национальных элементов правового регулирования в разных сферах общественных отношений, тем самым неуклонно возрастает роль и специфика административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений в основе инноваций и инновационных подходов. Учитывая реальную сложившуюся обстановку за последние годы в жизнедеятельности российского государства, складывается довольно непростая и динамически развивающаяся обстановка в системе органов государственного управления. Под воздействием новых вызовов и угроз, нестабильности экономико-социального развития, влияния факторов различного характера на национальную и экономическую безопасность страны сохраняет тенденцию острых нерешенных проблем в деятельности органов исполнительной власти, наделенных административно-властными полномочиями в сфере санитарно-эпидемиологических отношений в регионах России.

Дальнейшие этапы правового исследования представляют собой научно-целевой, поисково-изыскательный, аналитический, инновационный процесс и преследует несколько целей:

- актуальность и теоретико-методологическое обоснование необходимости разработки нового конструкта правовой модели для повышения эффективности в системе правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений;

- идея и разработка научно обоснованных юридических решений в основе правовой модели - теоретико-правового конструкта, обеспечивающей изучение, анализ, диагностику и оценку измеримых правовых и юридических действий, включающих комплекс мер исследуемых во времени;

- на выходе теоретико-правовой конструкт обеспечивает повышение эффективности в системе правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических посредством регулятивных способов административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений; является инструментом для решения задач административного правового регулирования и непосредственного воздействия органов исполнительной власти в сфере санитарно-эпидемиологических отношений; влияет на преобразование административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений способствуя решению актуальных проблем в государственном управлении органами исполнительной власти.

Методологические подходы в административном правовом регулировании общественных отношений в санитарно-эпидемиологической сфере органами исполнительной власти всегда вызывали особый государственный, правовой и публичный интерес, а практический опыт закономерно и комплексно влияют на сохранение правовой устойчивости института административного права, развитию и совершенствованию института административно-правового регулирования.

Проведение правовой диагностики и оценки состояния развития административно-правовых методов в деятельности органов власти в системе правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений, оценка законодательных новелл, обзор судебной практики на базе региона Ростовской области позволили сформировать общие результаты к проблеме исследования.

Е.А. Астахова, А.Ю. Соколов<sup>1</sup> представляя публичную власть современной России указывают позицию российского ученого

---

<sup>1</sup> Соколов А.Ю., Астахова Е.А. Публичная власть в современной России: реальность и перспективы. // Правовая политики и правовая жизнь, №3, 2023.

административиста, Ю.Н. Старилова, который оценивая состояние развития и проблемы взаимосвязи правовой политики в области конституционного права, административного права и процесса определяет необходимость в консервативном подходе к развитию сферы административных и иных публичных правоотношений, основывая свой подход на традиционных принципах как верховенства права, так и правового государства с учетом национальных, исторических, социальных, правовых, государственных стандартов. Ю.Н. Старилов, обозначает, что на сегодня административное правовое регулирование испытывает на себе значительное воздействие со стороны политического процесса, многочисленных институтов политической власти и соответствующих процедур. При этом прогресс в сфере административных и иных публичных отношений достигается посредством актуализации административного законодательства и обеспечивается усилиями по отстаиванию идей приверженности традиционным ценностям, правовым порядкам, социальным, нравственным и культурным учениям<sup>1</sup>.

А.И. Сахно<sup>2</sup> в рамках фронтального исследования научно обоснована необходимость со стороны государства обратить особое внимание на действующее национальное законодательство по обеспечению применимости развитого правосознания, как субъективного фактора влияющего на получение эффективных корректировок нормативно-правовой базы, как фактора оптимальной нормы права, что в надлежащем виде сохраняет и обеспечивает оптимальную систему условий и принципов рационального и эффективного правоприменения правоприменителем. И здесь нет места, массовому правотворчеству, обремененному в форму двусмысленного и неоднозначного толкования административных норм. Автор, оценивая статус главных санитарных врачей (и должностных лиц) при осуществлении функции

---

<sup>1</sup> Соколов А.Ю., Астахова Е.А. Публичная власть в современной России: реальность и перспективы. // Правовая политика и правовая жизнь, №3, 2023.

<sup>2</sup> Сахно, А. И. Проблемы кодификации законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Российской Федерации / А. И. Сахно // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 2. – С. 216-227.

государственного санитарно-эпидемиологического надзора и административной юрисдикции; анализируя виды и формы контрольно-надзорной деятельности, которые до сих пор, законодателем рассредоточены по многочисленным законам и подзаконным нормативным правовым актам РФ указывает на отсутствие точной регламентации всех процедур осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора, санитарно-эпидемиологического нормирования, социально-гигиенического мониторинга и ведения государственных регистров, лицензирования отдельных видов деятельности, санитарно-карантинного контроля и других процедур. Что, по существу указывает на отсутствие эффективных методов и направлений в механизме административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений. И предлагает, унифицировать и систематизировать правовое поле, регулирующее сферу санитарно-эпидемиологических отношений, мера которой позволит повысить эффективность правового регулирования деятельности государственных органов и должностных лиц, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор. Анализ предложенных вариантов (концепции) по разработке и принятии хотя бы первичной модели Кодекса о санитарно-эпидемиологическом благополучии РФ (условно - КоСЭБ) позволит решить проблему кодификации законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. Несмотря на комплексное и обоснованное научное представление автором данной концепции, до сих пор остались нерешенными проблемы по обеспечению устойчивой системой организационных и правовых отношений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Слабая обращенность законодателя, юридических научных сообществ, ученых юристов и деятелей в области административного права к проблеме методологических разработок в системе административно-правового регулирования не позволяют в полном объеме продиагностировать материю административного права в структуре административно-правовых знаний; методологических преобразований административно-правового регулирования

общественных отношений в системе органов власти. А.И. Демидов<sup>1</sup>, проводя анализ методологической ситуации указывает на низкий уровень эффективности административно-правового регулирования, многочисленные пробелы в праве, связанные с толкованием юридических событий, опосредованы явной несогласованностью используемой методологии в решении социальных проблем, в то время как «их содержание оказывается гораздо богаче, сложнее, многограннее, нежели используемые познавательные средства». М.Е. Труфанов<sup>2</sup>, исследуя проблему разделения административно-правовых знаний на теоретические и практические определяет необходимость осмысления принципов, методов изучения и преобразования сферы административно-правового регулирования общественных отношений представителями государственных властных структур, как с философско-правовой позиции, так и при наличии аргументированных и качественных методологических условий, необходимых в процессе решения и успешной реализации различных управленческих вопросов и задач регулируемых административным правом.

Невозможно не согласиться, так как в условиях правовой и экономической глобализации и интеграции, трансформационных процессов в отечественном и административном праве сохраняется тенденциозность устойчивого обеспечения и сохранения внутреннего строения института и системы административно-правового регулирования в основе философско-правовых методологических разработок, новых методов и форм правового регулирования; рефлексивности стратегического осмысления и реагирования на проблему, ее решение; применении адаптационных и вариативных способов и инструментов для быстрой перенастройки и смены курса для реализации функций и задач исполнительными органами власти с целью обеспечения и воздействия на

---

<sup>1</sup> Демидов А.И. О методологической ситуации в правоведении // Известия высших учебных заведений. Правоведение. Санкт-Петербург, 2001. № 4(237).

<sup>2</sup> Труфанов М.Е. О смысле разделения административно-правовых знаний на общую и особенную части: философско-правовой аспект. Административное право и административный процесс. // Вестник Краснодарского Университета МВД России. - 2019. - № 4 (46).

различные отрасли административно-правового регулирования, в том числе санитарно-эпидемиологической сферы.

Внесение правовой ясности и адекватного восприятия правовой административной нормы всеми субъектами права; обязательное исполнение действующего законодательства и административного регламента не всегда в полном объеме согласуется с системой действующего правового регулирования, тем самым создавая проблемное поле для реализации прав и обязанностей субъекта и объекта административного права; массовое производство и формирование административно-правовых норм и административных предписаний, регулирующих общественные отношения не всегда со стороны государства имеют четкое толкование, предписание и отсутствие двусмысленности при квалификации, тем самым теряя общетеоретические характеристики и соотношение общефилософской (естественно-правовой) и позитивной трактовки к понятию разумности со стороны как законодателя, так и правоприменителя.

Разумность, как правовая категория должна характеризовать субъектов права, их мышление и поведение как при создании правовых норм, так в процессе реализации. И здесь задача законодателя принимать разумные нормативно-правовые акты, способные эффективно регулировать ту или иную сферу общественных отношений; а свою очередь участники правоотношений, действуя в установленных законодателем границах, должны выбирать наиболее оптимальные пути их развития.

Эпоха перемен в развитии российской правовой системы в различных отраслях права, оперативное реагирование права на новые вызовы и угрозы реальной действительности, необходимость и проникновение цифровизации в публично-правовые (государственно-правовые) науки, прикладной аспект административного права; движущая сила и особенности проявления доктринальных принципов права, влияющие на инновации в системе реализации отечественного права, сохраняют тенденцию поиска и моделирования стратегических инновационных подходов (приемов) способных обеспечить

измеримое и устойчивое развитие сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

Полученные результаты настоящего исследования позволили сформировать новое теоретико-методологическое представление к проблеме развития административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

Автором разработана и обоснована базовая структура теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель», как новый инструмент решения задач в государственном регулировании органами исполнительной власти для устойчивого обеспечения комплексности, системности и качества административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений. А также представлено научное обоснование необходимости дополнения к оценочному алгоритму собственной базовой структуры теоретико-правового конструкта ( $PM_{\text{усл.}}$ ) нацеленного на рациональное и эффективное административно-правовое регулирование сферы санитарно-эпидемиологических отношений, как инновационного подхода в государственном управлении органами исполнительной власти.

Применяя элементы юридической техники и правотворчества разработали теоретико-правовую модель, которая представлена юридической конструкцией, имеющей определенную структуру, строение, содержание и характеризуется признаками конструктивности для института административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений. И является методом познания и толкования правовых норм в системе административно-правового регулирования данной сферы общественных отношений для эффективного правового обеспечения.

Результаты исследования послужили правовым материалом для построения новой юридической конструкции, при этом было значимым на этапах формирования учесть позицию великого ученого Й. Рудольфа (1905), который еще в те далекие времена характеризовал «юридическую конструкцию» как пластическое искусство юриспруденции, где предметом и целью является

юридическое тело. Представленные им законы в построении юридической конструкции стали фундаментом для построения новой модели, посредством авторской позиции и с точки зрения объективности права, тем самым демонстрируя историко-правовой подход и философско-эстетический пласт, что в общей концепции сохраняет актуальность для настоящего времени, оснащена критерием правовой определенности, правовой полезности и критерием справедливости для проведения глубоко-аналитических и форматных научных исследований. Основные постулаты по Й. Рудольфа, как фундамента для формирования собственной правовой конструкции<sup>1</sup>: 1. Закон совпадения с положительным материалом. Положительные правоположения - те данные точки, через которые юридическая конструкция должна проложить свою конструкционную линию; в остальном же она при этом совершенно свободна. 2. Закон непротиворечия или систематического единства определяет основу конструкции, которая не должна вступать в противоречия с понятиями, тезисами; ее конструкции и элементы должны согласовываться как в самих себе, так и между собою, так как наука не должна устанавливать то, что юридически невозможно. При противопоставлении друг другу оба закона юридической конструкции имеют своим корнем: первый - позитивный, второй - логический элемент. Элемент третьего закона можно назвать эстетическим Закон юридической красоты, который отчасти имеет место быть в конструкции, так как юридическом чувстве изящного или чувстве красоты, так как на нем основано получение удовольствия и неудовольствия (в нашем случае), которые вызывают в нас известные конструкции. Одни удовлетворяют своей естественностью, прозрачностью, простотой, наглядностью, другие отталкивают нас противоположным, кажутся нам натянутыми, неестественными. Этот закон, следовательно, не является, как первые два, абсолютным. По мнению, И. Рудольфа, чем проще конструкция, тем более совершенна, наглядна, прозрачна и естественная; и здесь в наивысшей простоте сказывается наивысшее искусство.

---

<sup>1</sup> Глухарева Л.И. Рудольф фон Иеринг – основатель юридической техники, <https://cyberleninka.ru/article/n/rudolf-fon-iering-osnovatel-yuridicheskoy-tehniki-1/viewer>, 2023.

Соблюдая природу и сущность права, общеправовых теорий; подходы юридической техники; принципы права, в частности принцип ценностной релевантности в правотворческой деятельности разработали базовую структуру теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель» (на англ. «Conditionally legal model»), (сокр. – РМ<sub>усл.</sub>), как нового инструмента для решения задач нацеленных на эффективное правовое обеспечение в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

Базовая структура теоретико-правового конструкта РМ<sub>усл.</sub> представлена в виде записи наиболее оптимального оценочного алгоритма анализируемых и измеримых правовых и юридических действий, включающих комплекс мер исследуемых во времени (t), необходимых для его выполнения (Таблица 4):

$$РМ_{усл.} = (a_t + b_t + c_t + d_t), \text{ из них:}$$

(a<sub>t</sub>) – это измеримое действие направлено на оперативное реагирование на проблемную (возможно критическую) ситуацию в регулировании сферы санитарно-эпидемиологических отношений (СЭО), диагностируя в полном объеме влияние внешних и внутренних угроз; факторы воздействия внешней и внутренней среды, определяющие факторы; прогнозные сценарии специалистов; показатели судебной практики, экспертные оценки, мониторинг показателей здравоохранения и т.д.;

(b<sub>t</sub>) – это измеримое действие по описанию проблемной (возможно критической) ситуации в регулировании сферы СЭО при согласованности, обосновании и интерпретации характерных особенностей и признаков;

(c<sub>t</sub>) – это измеримое действие, при котором получается средняя арифметическая взвешенность полученных количественных и качественных оценок анализируемых, измеримых правовых и юридических действий в исследуемой правовой области; установление точной причины проблемной (возможно критической) ситуации;

(d<sub>t</sub>) – это измеримое действие по идентификации проблемной (возможно критической) ситуации в регулировании сферы СЭО для установления закономерностей, обстоятельств и предпосылок, обуславливающих переход,

изменения и усложнения в системном строении нормы административного права, регулирующей сферу санитарно-эпидемиологических отношений.

Таблица 4 – Оценочный алгоритм  $PM_{\text{усл}}$  анализируемых и измеримых правовых и юридических действий, комплекс мер исследуемых во времени (t)

Критерии $PM_{\text{усл}}$	$PM_{\text{усл.}}(t)$
(a <sub>t</sub> )	измеримое действие направлено на оперативное реагирование на проблемную (возможно критическую) ситуацию в регулировании сферы санитарно-эпидемиологических отношений (СЭО), диагностируя в полном объеме влияние внешних и внутренних угроз; факторы воздействия внешней и внутренней среды, определяющие факторы; прогнозные сценарии специалистов; показатели судебной практики, экспертные оценки, мониторинг показателей здравоохранения и т.д.
(b <sub>t</sub> )	измеримое действие по описанию проблемной (возможно критической) ситуации в регулировании сферы СЭО при согласованности, обосновании и интерпретации характерных особенностей и признаков
(c <sub>t</sub> )	измеримое действие, при котором получается средне арифметическая взвешенность полученных количественных и качественных оценок анализируемых, измеримых правовых и юридических действий в исследуемой правовой области; установление точной причины проблемной (возможно критической) ситуации
(d <sub>t</sub> )	измеримое действие по идентификации проблемной (возможно критической) ситуации в регулировании сферы СЭО для установления закономерностей, обстоятельств и предпосылок, обуславливающих переход, изменения и усложнения в системном строении нормы административного права, регулирующей сферу санитарно-эпидемиологических отношений

*Составлено автором*

Каждый из критериев алгоритма  $PM_{\text{усл}}$  должен обеспечивать исполнение условия, в частности измеряемого действия:

Критерий (a<sub>t</sub>) обеспечивает условие «измеримое действие», которое в процессе диагностирования проблемной ситуации дает точные показатели конкретизирующие решение проблемы в ходе анализа, преобразованный в цифровой формат, толкование этой цифры, ее характеристика и предназначение.

Критерий (b<sub>t</sub>) идентично критерию (a<sub>t</sub>) обеспечивает условие «измеримое действие», характеризуя в полном объеме, согласовывая и обосновывая характерные признаки сложившейся ситуации.

Критерий (c<sub>t</sub>) обеспечивает условие «измеримое действие» на основании полученной среднеарифметической взвешенности полученных количественных и качественных оценок анализируемых, измеримых действий.

Критерий ( $d_t$ ) - условие «измеримое действие», складывающееся для нейтрализации проблемной ситуации в сфере СЭО устанавливая все закономерности и обстоятельства, влияющие по итогу на будущее системное и содержательное строение нормы административного права для совершенствования регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

К основным требованиям оценочного алгоритма модели ( $PM_{усл.}$ ) относятся: простота, наглядность, индивидуальность, однозначность, определенность, учет исходных и полученных данных, обратная связь. Оценочный алгоритм ( $PM_{усл.}$ ) наделен эвристическим свойством, тем самым характеризуя возможность внесения новых критериев оценки проблемной (возможно критической) ситуации.

По своей архитектуре, базовая структура теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель» является условной, следовательно, смоделирована и принимается в результате соглашения и дальнейшей апробации, преобразования в прикладную модель.

В результате использования базовая структура теоретико-правового конструкта  $PM_{усл.}$  призвана обеспечить следующие направления в административно-правовом регулировании сферы санитарно-эпидемиологических отношений:

- расширить регулятивные способы административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений с учетом интенсивности производства законодательных новелл и проистекающих процессов правовой интеграции, обеспечивают дальнейшее развитие и эффективное правовое обеспечение в данной области;
- стать инструментом для решения задач административного правового регулирования и непосредственного воздействия органов исполнительной власти в сфере санитарно-эпидемиологических отношений;
- обеспечить согласованность и оптимальный порядок при расчете анализируемых и измеримых правовых и юридических действий во времени;

- повлиять на дальнейшее преобразование административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений способствуя решению задач в государственном управлении органами исполнительной власти.

Представленные выше направления имеет свойство для расширения по мере необходимости, тем самым продолжая жизненный цикл модели в условиях правовой глобализации, институциональных перемен в праве и иных обстоятельств, явлений, событий, имеющих прямое, либо косвенное отношение для ее прогрессирования.

В прогнозном сценарии, по мнению автора исследования, существует реальная и перспективная возможность скорректировать действия правотворческого процесса для улучшения специфики содержания и реализации теоретико-правового конструкта  $PM_{\text{усл.}}$  при устойчивом сохранении первичной идеи, как категории наделенной позитивно-преобразующим влиянием на правовую действительность в административно-правовом регулировании санитарно-эпидемиологических отношений, так как значимые практические критерии в записи правового конструкта  $PM_{\text{усл.}}$  выступают в качестве не только инструментария, но и перечня ценностных критериев познания, анализа действующей системы административно-правового регулирования, инициируя на будущее сценарий качественного совершенствования и учитывая при этом многоаспектность и характер складывающихся отношений в санитарно-эпидемиологической сфере преобразуя в комплексе институт административно-правового регулирования. Также на этапах мониторинга в условиях комплексного критического анализа является возможным получить новые критерии (подлежащие измерению во времени (t)) на базе достоверных фактических результатов судебной практики по принципу «обратной связи в праве» (feedback in law) за необходимый определенный период. И здесь, обратная связь в основе принципов естественного и позитивного права определяют новые предпосылки для модели и будущего производства

качественного законодательства в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

Для сохранения устойчивого интереса к проблеме исследования, собственной изыскательной и научной позиции, правотворческой инициативы и подтверждения практической значимости, автором, в условиях инновационного подхода, была предпринята еще одна попытка научно обосновать необходимость введения дополнений к оценочному алгоритму собственной базовой структуры теоретико-правового конструкта.

Как совершенно верно отмечает большинство ученых, правоведов, цивилистов, административистов, представителей научных сообществ, в настоящее время, невозможно модифицировать традиционные доктрины правового регулирования в различных отраслях права, искореняя инновации и инновационные подходы. Следовательно, институт административно-правового регулирования в поиске оптимальных и эффективных способов регламентации данных правоотношений с учетом глобализации права, правовых интеграционных процессов, несовершенного законодательства, проблем в правотворчестве и практикоприменении для возможной идентификации недостатков в процессе производства и реализации законодательства, проблем судебной практики. Необходим вызов и прогресс; а антиподы стабильности права в системе норм и регуляторов общественных отношений, могут способствовать длительному застою, усугубляя состояние его развития. Необходима критическая оценка и внедрение инновационных подходов (практик), которые не будут массивами «пылиться на полках», а представлять действенные и регулирующие инструменты, ориентированные на результат и учитывающие правовую природу рисков для эффективного административно-правового регулирования, в частности, в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

И здесь примечательно обратить внимание на классификацию рисков. Классификацию рисков можно оценивать и интерпретировать исходя из научных воззрений и результатов, представленных Ю.А. Тихомировым (доктор

юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, заслуженный деятель науки РФ). Ю.А. Тихомиров, разработал понятийный аппарат, формулируя дефиниции: риск, степень опасности риска, рисковая ситуация, антирисковые меры, система управления рисками, компенсаторный механизм, устранение риска, проанализировав ряд федеральных законов, собственные теоретические наработки в сфере рисков<sup>1</sup>. И именно, Ю.А. Тихомировым, уделено большое внимание рискам в сфере правовой и экологической безопасности, где содержание рисков и способы их предотвращения детерминированы отраслевой принадлежностью соответствующего законодательства. И как следствие, которые могут стать инструментом в решении проблемы настоящего исследования, стать дополнительным методическим инструментарием в собственной правотворческой деятельности. Цитируя Ю.А. Тихомирова, хотелось бы отметить немаловажное и для органов власти: «Выработанные в результате исследования рекомендации могут быть использованы в правотворческой практике всех органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц»<sup>2</sup>. Следовательно, в условиях настоящего исследования, оперируя изученными материалами и результатами, является возможным обосновать новое дополнение в базовую структуру теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель».

Цель – научное обоснование дополнения к оценочному алгоритму собственной базовой структуры теоретико-правового конструкта (РМ<sub>усл.</sub>), нацеленного на оптимальное и эффективное административно-правовое регулирование сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

Для достижения цели, автором введен метод диагностики рисков. Для диагностики рисков оптимального оценочного алгоритма РМ<sub>усл.</sub> анализируемых

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю.А. Риск и право: научное издание / Ю. А. Тихомиров, С. М. Шахрай. — Москва : Изд-во Московского ун-та, 2012. — 62 с.

<sup>2</sup> Там же.

и измеримых правовых и юридических действий, включающих комплекс мер исследуемых и анализируемых во времени, необходимых для его выполнения ( $a_t + b_t + c_t + d_t$ ), предлагаем использовать, в качестве дополнительного инструментария оценки рисков измеряемых действий ( $a_t$ ), ( $b_t$ ), ( $c_t$ ), ( $d_t$ ) во времени ( $t$ ), в соотношении с предложенной Ю.А. Тихомировым классификации правовых рисков в правовой сфере, классифицируемые по степени их предсказуемости и масштаба опасности для субъекта, принимающего решения (Таблица 5).

Таблица 5 – Диагностика рисков измеряемых действий во времени для «Условной правовой модели» ( $PM_{\text{усл.}}$ ) на базе «Классификации рисков в правовой сфере» по Ю.А. Тихомирову

Риски (уровень)	$PM_{\text{усл.}}$ - измеряемые действия ( $a_t$ ), ( $b_t$ ), ( $c_t$ ), ( $d_t$ ) во времени ( $t$ )			
	( $a_t$ )	( $b_t$ )	( $c_t$ )	( $d_t$ )
I уровень	Риски «юридико-текстовые», ожидаемые: нарушение системных связей в законодательстве; неправильное определение целей и способов регулирования (регуляторов); технико-юридические ошибки; неправильное определение статуса субъекта права			
II уровень	«Риски – неожиданные действия»: действия вне правового статуса субъекта; неожиданные действия партнеров; ситуационные действия; общественное недовольство (критика, протесты); нехватка ресурсов (халатность)			
III уровень	«Риски новых ситуаций»: противоречивые последствия нового политического и экономического курса; неблагоприятные последствия реформ; влияние кризисных явлений; пассивность и бездействие исполнителей			
IV уровень	«Риски форс-мажор»: отчуждение населения от закона; крах государственных и иных институтов; чрезвычайные ситуации (техногенные, природные катастрофы, перевороты, война)			

*Составлено автором*

Диагностика рисков измеряемых действий во времени ( $PM_{\text{усл.}}$ ) имеет классификацию рисков по IV уровням, каждый из которых характеризует следующее, в частности применимости модели ( $PM_{\text{усл.}}$ ) (Таблица 1):

I уровень риска – представляет собой риски «юридико-текстовые», которые ожидаемые и связаны с выявлением нарушение системных связей при использовании законодательства, изначально неправильном определении целей и методов административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений. Что в целом позволяет произвести оценку и устранить юридический текстовой риск негативно влияющий и попеременно вызывающий риск в практикоприменении. Данный уровень рисков позволяет

наладить функцию регулятора в системе административно-правового регулирования.

II уровень рисков – это «Риски – неожиданные действия», действия вне правового статуса субъектов наделенных полномочиями по административно-правовому регулированию данной сферы отношений в разрезе возможных ситуационных действий, произошедших вопреки спланированным действиям; необеспеченность надлежащим перечнем ресурсов, необходимых для реализации тех или иных задач связанных с правовым регулированием данной сферы; превышение должностных полномочий органами власти; халатность законодателя и исполнительных органов власти.

III уровень рисков – это «Риски новых ситуаций», которые при появлении феноменов, новых явлений, несовершенного нового законодательства, политического воздействия, кризисного явления, неблагоприятные последствия новых правовых и экономических реформ создают незапланированные риски, которые необходимо учитывать с целью их идентификации на перспективу.

IV уровень рисков – самый исключительный, это «Риски форс-мажор», которые не зависят от человека и общества, так как наступают обстоятельства непреодолимой силы; чрезвычайные (техногенные, природные катастрофы, перевороты, война); непредвиденные и непредотвратимые обстоятельства, возникшие в течение реализации новелл законодательства, регулирующие сферу санитарно-эпидемиологических отношений; государственные перевороты и другое.

Учитывая результаты Таблицы 5 есть предположение, что диагностика рисков измеряемых действий во времени в «Условной правовой модели» ( $PM_{\text{усл.}}$ ) на базе классификации рисков будет способствовать рациональному и эффективному административно-правовому регулированию сферы санитарно-эпидемиологических отношений и положительно влиять на измеримое действие ( $d_i$ ) по идентификации проблемной (возможно критической) ситуации в регулировании сферы СЭО для установления закономерностей, обстоятельств и предпосылок обуславливающих переход, изменения и усложнения в системном

строении нормы административного права, регулирующей сферу санитарно-эпидемиологических отношений. Тем самым обеспечивая качество в процессе производства законодательства по параметрам: правовая определённость и обоснованность законодательных норм; учет интересов участников общественных отношений; обеспечение единства и согласованности правовых норм законодательного регулирования, их прогрессивное воздействие на участников общественных отношений и итоговый положительный результат практикоприменения; отсутствие отрыва норм права от динамики общественных отношений регулирующие сферу санитарно-эпидемиологических отношений. А ведь совершенствование института административно-правового регулирования в аспекте регионального законотворчества и при производстве качественного законодательства для региона определяет необходимость обращенности к самим параметрам качества российского законодательства в условиях инновационных подходов и практики.

Полученные результаты с учетом новых дополнений в базовую структуру теоретико-правового конструкта  $PM_{\text{усл.}}$  влияют на преобразование административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений способствуя решению актуальных проблем и задач государственного управления.

Разработка и обоснование нового дополнения в базовую структуру теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель» ( $PM_{\text{усл.}}$ ) в виде оценки рисков измеряемых действий алгоритма  $(a_t)$ ,  $(b_t)$ ,  $(c_t)$ ,  $(d_t)$  во времени  $(t)$  на базе классификации рисков в правовой сфере станет инструментом решения задач нацеленных на рациональное и эффективное государственное регулирование органами исполнительной власти для устойчивого обеспечения комплексности, системности и качества административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений. Опираясь выше изложенным, выработка стратегических инновационных подходов, выборка оптимального правового решения в условиях оперативного реагирования и управления, этапов прогнозирования и планирования с учетом

интенсивности протекающих процессов и рисков обеспечивают дальнейшее развитие и эффективное административно-правовое регулирование сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

В общей концепции представленная модель способствует производству качественного законодательства, регулирующего данные правоотношения по параметрам: правовая определённость и обоснованность законодательных норм; учет интересов участников общественных отношений; обеспечение единства и согласованности правовых норм законодательного регулирования, их прогрессивное воздействие на участников общественных отношений и итоговый положительный результат практикоприменения; отсутствие отрыва норм права от динамики общественных отношений регулирующие сферу санитарно-эпидемиологических отношений и другое.

## **§2. Инноватизация административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений в современной России**

Для начала отметим, что существенная особенность инновационной деятельности, а, следовательно, и инновационных подходов в этой деятельности – это потенциально возможное наличие высоких рисков, которые связаны с неопределенностью будущих результатов деятельности новатора и значительными временными периодами их получения<sup>1</sup>. Категориальные исследования работ по данным вопросам позволяют сформулировать вывод: большинство авторов по трактовке категорий «инновационная деятельность» и «инновационный процесс» совпадают, т.е. под инновационной деятельностью понимается процесс генерации идей и знаний, их последующей трансформации в нововведения, коммерциализацию и выход на рынок.

---

<sup>1</sup> Маркеев А.И., Свиридов В.А., Тюкавкин Н.М., Юсупов Р.З. Инновационное право: учебник / А.И. Маркеев, В.А. Свиридов, Н.М. Тюкавкин, Р.З. Юсупов / Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор А.В. Юдин. – Самара: Издательство Самарского университета, 2020 – 308 с.

Инновационные подходы административно-правового регулирования общественных отношений (санитарно-эпидемиологических) органами исполнительной власти, сохраняют устойчивый интерес, неоднозначность в интерпретациях и резонансные позиции со стороны органов власти, законодателя, ученых, административистов, юристов, экспертов, которые посвящают свои исследования развитию и совершенствованию института административно-правового регулирования на современном этапе.

Полагаясь на результаты исследования является видимым и весомым для научного обоснования указать о прогрессирующих элементах в развитии методологии и практики административно правового регулирования в силу истории и философии права и государственного устройства; обстоятельных и не действенных законодательных инициатив; формирование нового пласта доктрины административного права; разумных и неоднозначных по своей принадлежности, специфике и антропологии научных подходов в праве, его позитивности и рационализации; неопределённости и однозначности в интерпретациях и суждениях ученых исследователей; при нестабильности работы доктринальных отраслей права и систем (подсистем) входящих в него; дестабилизации множества процессов настоящей действительности вызванных мировым кризисом, новыми вызовами и угрозами; цивилизационных сдвигов в сторону разрозненности и слабой толерантности; и некоего превосходства российского государства. Несмотря на все плюсы и минусы, видна развитость института административного правового регулирования, сквозь призму динамичного развития методов и способов государственного регулирования; производства, воздействия и реализации норм административного права при прямом (косвенном) системно-процессом государственном регулировании общественных отношений в санитарно-эпидемиологической сфере. При этом толкование норм административного права никогда не будет однозначным и единообразно применяемым, и обеспечивать в полном объеме установленное их содержание и раскрытие выраженные властью; так как органы исполнительной власти, наделенные публичной властью, сохраняют закономерные и

специфические особенности, процессы и методы регулирования, принадлежащие только системе государства.

Смеем согласиться с мнением и научным обоснованием большинства ученых и представителей административистов о существовании метода правового регулирования, который имеет межотраслевой характер и может успешно работать в условия цифровизации правовых наук, систем и отраслей правового обеспечения, при этом сохраняя применимость разновидностей административно правовых норм, дозволение, предписание и запреты, правовая природа и сущность которых выступают, как внутренние составные части единого метода правового регулирования, нацеленные на предоставление возможности на совершение действий, установленных в административно-правовой норме (дозволение); на устранение последствий совершенного правонарушения (предписание); и наиболее жесткий способ правового регулирования (административно-правовой запрет) для упорядочения или регулирования общественных отношений в публично-правовой сфере. Перманентность права, априори проглядывается сквозь призму отраслевой дифференциации предмета и метода правового регулирования, и соответственно, административное право, как элемент системы права характеризуется с точки зрения специфичности и закономерных особенностей его предмета и метода, где очевиден тот факт, что они по своему характеру и принадлежности в системе норм административного права, механизма их воздействия (дозволение, предписание, запрет) определяют основу инициативности, идейности и принципов, производства и последующей реализации в системе административно-правового регулирования. Частая рождаемость модельных проектов законов и иных нормативно-правовых документов не приводит на этапах реализации к эффекту и результату, что в целом указывает на слабую проработанность и качество правового мышления его субъектов по множеству параметров и критериев.

Как показывает современное измерение типов правового регулирования, в зависимости от особенностей соотношения предписания, дозволения и запрета

можно различать три варианта проявления единого метода правового регулирования или три типа правового регулирования связей, которые складываются в социально-правовой среде. Каждый тип правового регулирования - вариант метода, где один из трёх элементов является доминантой, а два других выполняют обеспечительную функцию. В одном типе преобладает дозволение (гражданско-правовой), во втором - предписание (административно-правовой), в третьем - запрет (уголовно-правовой). Взаимодействие всех трёх типов правового регулирования позволяет говорить об универсальности юридического метода, подвижности и многозначности проявления каждого из трёх элементов<sup>1</sup>.

И здесь для аргументации, отметим, яркого представителя, И.В. Панова, профессора департамента дисциплин публичного права Национального исследовательского университета ВШЭ, доктора юридических наук, профессора, что метод правового регулирования призван организованно осуществлять государственно-властное воздействие на поведение людей и способствовать эффективному взаимодействию административно-процессуального права с иными отраслями права, где весьма характерным, в связи с этим, является позиция русского дореволюционного законодательства. Так, ранее действовавший позволял восполнение недостающих норм административного процесса соответствующими нормами гражданского процесса<sup>2</sup>. А если параллельно добавить в условиях цифровой действительности и цифровизации всех отраслей отечественного права, то сразу возрастает ролевая сущность, специфика и принадлежность предмета административно-правового регулирования в свете постоянных перемен и изменений норм административного права.

Представленная авторская методика исполнения плана направлений

---

<sup>1</sup> Кузьмина, Е. М. Типы правового регулирования: современное измерение // Вестник ПАГС. 2013. №6 (39).

<sup>2</sup> Панова, И. В. О предмете административно-правового регулирования / И. В. Панова // Публичное право сегодня. – 2020. – № 3. – С. 56-82.

теоретико-правового конструкта ( $PM_{усл.}$ ), его структура и содержание; аспекты (разделы) методического сопровождения демонстрируют организацию и порядок использования и реализации юридического конструкта направленного на обеспечение сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

### Структура и содержание методики

Методика исполнения плана направлений «Теоретико-правового конструкта ( $PM_{усл.}$ ) для правового обеспечения сферы санитарно-эпидемиологических отношений

Краткий тезаурус. Методология и методическое сопровождение исполнения плана направлений «Теоретико-правового конструкта ( $PM_{усл.}$ )» по сценарному алгоритму в записи:  $PM_{усл.} = (a_t + b_t + c_t + d_t + f_t)$  для реализации и эффективного правового обеспечения сферы санитарно-эпидемиологических отношений (Таблица 6. Архитектура методики исполнения плана направлений «Теоретико-правового конструкта ( $PM_{усл.}$ ) для правового обеспечения сферы санитарно-эпидемиологических отношений»).

Таблица 6 - Архитектура методики исполнения плана направлений «Теоретико-правового конструкта ( $PM_{усл.}$ ) для правового обеспечения сферы санитарно-эпидемиологических отношений

СТРКУТУРА И СОДЕРЖАНИЕ МЕТОДИКИ			
РАЗДЕЛЫ МЕТОДИКИ			
I. Постановка цели. Описание, принципы, основные подходы и определения (выносимые на защиту), методология работы	II. Организация и подготовка целевого назначения и структуры нормативного правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений	III. Подготовка целевой структуры административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений	Разделы IV-VII
ПОДРАЗДЕЛЫ МЕТОДИКИ			
1.1 Основная цель ( $PM_{усл.}$ )	2.1 Общая концепция диагностики критериев измеримых правовых и юридических действий с учетом	3.1 Определение ключевых параметров будущей системы регулирования в сфере СЭО в соответствии с заложенным последовательным	IV. Рекомендации по реализации целевой структуры административно-правового регулирования

	классификации рисков	алгоритмом действий (Раздел I-III)	сферы санитарно-эпидемиологических отношений
1.2 Использование понятий и терминов	2.2 Реализация функций и решение задач по выработке новых направлений государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере СЭО	3.2 Комплексный анализ с описанием текущей структуры правового регулирования сферы СЭО с уточнением критериев	V. Организационное сопровождение плана направлений (РМ <sub>усл.</sub> )
1.3 Описание, принципы, основные подходы реализации РМ <sub>усл.</sub>	2.3 Описание текущей структуры правового регулирования с указанием параметров	3.3 Анализ текущей структуры для формирования действий по подготовке и реализации целевой структуры административно-правового регулирования сферы СЭО в части исполнения плана направлений	VI. Расчет критериев и показателей полученных от реализации плана направлений (РМ <sub>усл.</sub> ).
		3.4 Разработка и обоснование обязательных требований применимые к различным отраслям регулирования сферы СЭО	VII. Итоги. Результаты. Перспектива.
		3.4 Формирование нормативно-правовой базы регулирующей сферу СЭО	
<b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА РЕГУЛИРУЮЩАЯ СФЕРУ СЭО</b>			

*Составлено автором*

### Методика исполнения плана направлений

I. Постановка цели. Описание, принципы, основные подходы и определения (выносимые на защиту), методология работы

1.1 Основная цель реализации направлений «Теоретико-правового конструкта (РМ<sub>усл.</sub>)»

Формирование новой современной, адекватной и адаптивной требованиям времени (новые вызовы и угрозы), оптимальной системы регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, основанной и обеспечивающей выявление наиболее значимых факторов воздействия и рисков, и возможное их

снижение до оптимального уровня в специфике разработки и выбора методологических способов и действий по устранению и нахождению новых тактических приемов по разработке и установлению обязательных требований, норм, которые в большей степени удовлетворяют запросам сложившейся системы административно-правового регулирования.

1.2 Для цели методики исполнения плана направлений используются понятия:

На этапах реализации используются основные термины административного права: сфера регулирования, санитарно-эпидемиологическая сфера, санитарно-эпидемиологические отношения, административно-правовая норма, административно-правовые формы, административное правовое регулирование и т.д., а также собственное определение автора: «Административно-правовое регулирование – это систематическое целенаправленное воздействие административно-правовых норм на общественные отношения при устойчивой реализации административно-правовых методов (способов) для обеспечения прав и публичных законных интересов участников правоотношений».

1.3 Описание, принципы, основные подходы реализации алгоритма  $PM_{\text{усл}}$ .

1.3.1 В процессе организации и проведения работы учитывать установленные обязательные требования в соответствии с действующим законодательством РФ, нормативно-правовыми актами, регламентами и соответствующим перечнем документов включенных в систему административно-правового регулирования и смежных отраслей отечественном права (по мере необходимости).

1.3.2 Механизм условно-правовой модели ( $PM_{\text{усл}}$ ) основан на всех изменениях и дополнениях действующего и перспективного законодательства, регулирующего сферу санитарно-эпидемиологических отношений. Модель ( $PM_{\text{усл}}$ ) признает документы, утратившие законную и юридическую силу по какой-либо причине с момента признания нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, нормативных

правовых актов СССР, которые устанавливают перечень обязательных требований, которые подлежат проверке, как при осуществлении государственного контроля в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, так и на этапах производства и правовой регламентации данных общественных отношений в процессе правотворчества, принятия и издания правовых норм для дальнейшего упорядочивания и налаживания общественных отношений в санитарно-эпидемиологической сфере, урегулирование поведения субъектов данных правоотношений в силу действующего законодательства.

Введенные новые изменения или новые административно-правовые норм в силу реализации механизма условно-правовой модели ( $PM_{\text{усл.}}$ ) должны содержать оптимальные требования, разработаны с учетом специфики модели и выполнения всех требований модели с учетом риск-ориентированного подхода и диагностических действий на базе «Классификации рисков в правовой сфере» (Ю.А. Тихомиров) в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

1.3.3 Разработанная система административно-правового регулирования основана на принципах права, характеризующих содержание в строгой пропорциональности к системе права:

К первой группе принципов следует отнести: принципы отрасли административного права в санитарно-эпидемиологической сфере; нормы, регулирующие сферу санитарно-эпидемиологических отношений, их реализацию; акты применения норм административного права и административно-правовые отношения.

Во вторую группу целесообразно отнести:

Правосознание и правовая культура на этапах процесса правотворчества, правильность толкования норм административного права, юридические факты и судебную практику.

Принцип соразмерности, обуславливающий правомерность при установлении ограничений, запретов при наличии законной и обоснованной цели, определяющей степень и конкретное их содержание в структуре; пределы полномочий органов власти, установленные размеры и т.д. В целях реализации

данного принципа допускается разделение обязательных требований на категории.

Принцип регуляторного воздействия, обусловлен применяемой системой норм административного права и направлен на регулирование отношений в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, и при необходимости учитывает всевозможные риски и последствия с учетом Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти"<sup>1</sup> и другие для регулирования в сфере публичного управления.

Принцип контроля в отношении всех действиях, применяемых в ходе и по существу исполнения плана направлений (РМ<sub>усл.</sub>) в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

Принцип обоснованности решений, принимаемых законодателем при рассмотрении проблемы и ее законодательного урегулирования в части внедрения новых административно-правовых норм регулирующих сферу санитарно-эпидемиологических отношений, которые должны по всем критериям и требованиям соответствовать уровню по принципу - «Самое дорогое и ценное для всей юридической науки – это доверие к идее права»<sup>2</sup>, что не потеряло своей значимости и на сегодняшний день, а наоборот только усилило это свойство и его действие, и государства – суть непосредственно взаимосвязанным феноменам<sup>3</sup>.

Принцип риск-ориентированности, использование которого стоит во главе реализации направлений (РМ<sub>усл.</sub>) учитывающих правовые риски. И возможно даже верификация этих данных в системах отслеживания задач с помощью продукционных правил и цифровых технологий для снижения их воздействия в

---

<sup>1</sup> Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СЗ РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.

<sup>2</sup> Новгородцев П.И. Об общественном идеале / П.И. Новгородцев. - М., 1991. - С. 548.

<sup>3</sup> Зейналова М.И. Обоснованность решений, принимаемых законодателем: некоторые соображения о постановке вопроса. // ПРАВО И ГОСУДАРСТВО: теория и практика. 2018. № 9(165).

условиях новых вызов и угроз.

Принцип открытости и дискуссии для системы регулирования должен работать в рамках дискуссий и обсуждений всех участников и лиц, задействованных в данный процесс и имеющих прямое отношение к получению эффективного результата.

Принцип выполнимости несет под собой недопустимость установления требований и норм законодательного регулирования, которые изначально не имеют прогноза для реализации и соблюдения в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, так как новации должны включать в себя определение эффективной правовой нормы, как соотношения между результатом их действия и поставленной целью в отношении содержания данной нормы, либо явления. М.Д. Шаргородский, указывал, что нельзя смешивать значение терминов «эффект» и «эффективный»; «эффект – это действительно результат, следствие чего-нибудь, но эффективный – это дающий эффект, приводящий к нужным результатам, т.е. способный этот результат создать».

Принцип приоритета законодательного уровня регулирования. Принципы и общие положения государственного регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений должны содержаться в законе; должны быть определены уровни регулирования (типы актов), и возможно даже новые регламентированные порядки.

## II. Организация и подготовка целевого назначения и структуры нормативного правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений

2.1 В рамках реализации ( $PM_{\text{усл.}}$ ) на этапах диагностики критериев измеримых правовых и юридических действий ( $a_t$ ), ( $b_t$ ), ( $c_t$ ), ( $d_t$ ) во времени ( $t$ ), учитываются по мере необходимости 4-е уровня классификации правовых рисков по формированию новой структуры нормативно-правового регулирования в сфере санитарно-общественных отношений.

2.2 При использовании модели ( $PM_{\text{усл.}}$ ) федеральный орган исполнительной власти, в полномочия которого входят функции и задачи по выработке

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере санитарно-общественных отношений, совместно с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, не исключая по мере необходимости вовлечение третьих лиц (участников экспертного совета, научных сообществ, бизнес сообществ и иное), сохраняют преемственность разработки, систематизации и определения ключевых параметров (критериев) регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений в соответствии с представленной структурой.

2.3 В процессе анализа и диагностических оценочных действий необходимо описать текущую структуру правового регулирования с указанием параметров и факторов влияния:

2.3.1. Расписать и охарактеризовать действующий основной закон, основной федеральный закон и иное законодательство, регулирующие данные правоотношения, ценностные установки и ориентиры в соответствии с действующим законодательством в сфере регулирования санитарно-эпидемиологических отношений, входящие в компетенции органов власти наделенных данными полномочиями, при этом указав закреплённую нормативно-правовую базу (акты, положения, регламенты) позволяющие осуществлять данные функции и действия. Здесь является возможным отметить некоторый перечень изменений для регулирования санитарно-эпидемиологической сферы (2024-2025 гг.). Для медицинских учреждений создан и утверждены санитарные нормы и правила для обеспечения безопасной и эффективной работы, соблюдение которых должно проверяться уполномоченными должностными лицами органов исполнительной власти. В частности, систематизированы и кодифицированы сведения о единстве законодательных актов путём переработки, отделения действующих норм права от недействующих, создания логически цельной и внутренне согласованной правовой системы; обращенность к новым изменениям Федерального закона от 26.02.2024 № 22-ФЗ «О внесении изменений в ст. 3 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов

деятельности» и ст. 44 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Учтены последние изменения законодательства апрель-май 2024: Постановление Правительства РФ от 20.03.2024 № 337 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по оказанию услуг по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»; Распоряжение Правительства РФ от 17.04.2024 № 959-р «Об утверждении стратегического направления в области цифровой трансформации здравоохранения»; «МР 3.5.1.0337-23. Методические рекомендации по дезинфекции и дезинсекции в паровых, паровоздушных, пароформалиновых и комбинированных дезинфекционных камерах и в воздушных дезинсекционных камерах. Методические рекомендации», утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 18.12.2023 года; Письмо ФФОМС от 27.04.2024 № 00-10-30-1-06/7213 «По вопросам оплаты оказанной медицинской помощи в экстренной форме медицинскими организациями, функции и полномочия учредителей, в отношении которых осуществляют Правительство РФ или федеральные органы исполнительной власти, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования в период с 2021 по 2023 г.» и другие.

2.3.2. Расписать и охарактеризовать применяемые способы и методы государственного регулирования и контроля (надзора) в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, перечисляя и делая акценты в контексте разного характера и видов разрешительных режимов; усиленного и детализированного мониторинга; сертификации, аудита и иных процедур (документов) подтверждающих (не подтверждающих) качество процессов, услуг/ продукции на предмет выявления невыполненных требований (в рамках данного исследования на уровне региона РО, ее муниципальных образований, городов, населённых пунктов, сел и т.д.) раскрывая выявленные значимые риски для последующей их минимизации в краткосрочной перспективе.

III. Подготовка целевой структуры административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений

3.1 В условиях реализации целевой структуры по формированию нормативно-правового регулирования исполнительные органы власти, осуществляющие государственное регулирование сферы санитарно-эпидемиологических отношений и вырабатывающие политику в данной области общественных отношений, совместно с органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, и с привлечением территориальных органов федерального органа исполнительной власти Федеральной службы Роспотребнадзора РФ, осуществляющих функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка (Положение, утвержденное приказом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 10.07.2012 № 733 «Об утверждении положения об Управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ростовской области», с изменениями, внесенными приказом Роспотребнадзора от 11.02.2013 № 60) определяет ключевые параметры будущей системы регулирования в данной сфере в соответствии с представленным ниже последовательными алгоритмом действий, указанным в Разделе III.

3.2 Произвести комплексный анализ с описанием текущей структуры правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений, указав следующие критерии:

3.2.1 Перечислить установленные законодательством ценности и права для граждан в соответствии Федеральным законом от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее Закон 52), который направлен на обеспечение СЭБ населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду. Перечислить положения и законодательные основания регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в системе федеральных органов исполнительной власти РФ; органов исполнительной власти субъектов РФ; сложившихся правоотношений в области обеспечения

СЭБ населения; санитарно-эпидемиологических требований обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека и иное не противоречащее законодательству РФ. Указать, что в целях реализации Закона 52 ФЗ, исполнение мероприятий, предусмотренных Указом Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 в текущем 2024 году обеспечить принятие мер по устранению вредного воздействия на население факторов среды обитания человека не должно противоречить установленным нормам КоАП РФ в части реализации нормативных правовых актов, направленных на совершенствование федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Действующий механизм административно-правового регулирования остается институтом, стабилизирующим действие и реализацию законодательства в данной сфере правоотношений, входящий в компетенции соответствующих органов власти.

3.2.2 Указать, что применяемый метод государственного регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений осуществляются по всем требованиям законодательства и не противоречит ему, положительно влияя на дальнейшее правовое обеспечение данной сферы общественных отношений в основе новых административно-правовых норм, учитывающих правовые риски и иное не противоречащее закону; производство и издание индивидуальных нормативно-правовых актов, на региональном уровне, касающиеся порядка и организации проведения обязательных процедур в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

3.3 Анализ текущей структуры позволит подготовить и сформировать дальнейшие действия по подготовке и реализации целевой структуры административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений в части исполнения плана направлений «Теоретико-правового конструкта (РМ<sub>усл.</sub>) для правового обеспечения сферы санитарно-эпидемиологических отношений».

3.4 На основе анализа и полученных результатов текущей структуры государственного регулирования сферы санитарно-эпидемиологических

отношений разработать обязательные требования применимые к различным отраслям регулирования (с указанием цели, возможных рисков, способов контроля, ответственность за их нарушения и т.д.).

3.5 При формировании новой целевой структуры нормативно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений указать все федеральные законы, постановления Правительства РФ, отраслевое законодательство и иное законодательство для систематизации всех требований, являющиеся важной информацией методики исполнения плана направлений «Теоретико-правового конструкта (РМ<sub>усл.</sub>) для правового обеспечения сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

IV. Рекомендации по реализации целевой структуры административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

V. Организационное сопровождение плана направлений (РМ<sub>усл.</sub>).

VI. Расчет критериев и показателей полученных от реализации плана направлений (РМ<sub>усл.</sub>).

VII. Итоги. Результаты. Перспектива.

Разделы IV-VII методики исполнения плана направлений (РМ<sub>усл.</sub>), является возможным доработать в перспективе исследования и процесса, направленного на изучение к проблеме административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений с учетом новых результатов ученых с позиции административного права, внесенных поправок или новел законодательства, практики судов на региональном уровне.

В общей концепции представленная архитектура условно-правовой модели с доработками и методическим сопровождением определяет комплексный подход, научное обоснование автором в соответствии с областью исследования, правовую природу, принципы, методы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления, систему и организацию публичной власти и публичного управления, ее институты, соотношение публичной власти и гражданского общества.

Правотворческая инициатива автора в контексте проблемы исследования заключается в необходимости развития и повышения степени эффективности института административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений, как одного из показателей действенности и регулятивности в процессе дальнейшего производства и исполнения норм административного права регулирующие данные правоотношения в основе предписаний и запретов согласно действующего законодательства. Субъективная позиция автора сводится в расширении теоретического правового знания, что по смыслу и сущности создает правовое пространство для научного обоснования и дальнейшей работы на перспективу.

Для оптимизации и регуляции целостного правового механизма, в том числе при разрешении споров в судах, считаем актуальным проработать его в нескольких направлениях:

1. Совершенствовать методологические подходы для развития нового юридического знания и формировании содержания элементов компетенций органов исполнительной власти для устранения пробелов законодательства в действующих и новых федеральных законах, законодательных актах противоречащих нормам установленного ранее законодательства; как следствие отрицательно влияющих на состояние и показатели судебной практики в субъектах РФ при разрешении административных споров, как неотъемлемого элемента действующей правовой системы, возникшие из-за конфликта при нарушении административными органами прав граждан в сфере санитарно-эпидемиологических отношений. Ориентация и прикладные практики в методологии необходимо скорректировать и смоделировать с учетом принципов правовой системы, специфики органов исполнительной власти при осуществлении их деятельности, контрольно-надзорной функции. Возможно учитывать позитивную юриспруденцию, комплексные инновационные подходы юридической науки для повышения уровня сформированности профессиональных компетентностей в сфере регулирующей правоотношения СЭО.

2. Для исполнительных органов власти возможно смодифицировать действия, нацеленные на разработку теоретико-методической модели антикризисной группы, как субъекта института административно-правового регулирования для обращения и принятия антикризисных мер воздействия при четком распределении наделенных полномочий для организации и проведения государственной политики в условиях оперативного реагирования, стратегического урегулирования и тактического координирования действий на последние изменения законодательства, регулирующего сферу санитарно-эпидемиологических отношений. Сохранение устойчивой тенденции изменений и дополнений федеральных законов и подзаконных актов, требует интенсивности и качества решений для избегания споров в суде и решении дел в досудебном порядке.

3. Производство нового алгоритма действий, предпринимаемых и реализуемых на уровне законодательного регулирования, надлежащего исполнения всех функций (в том числе, повышенное внимание на контрольно-надзорную функцию специально уполномоченных органов федеральной и региональной исполнительной власти по наблюдению за функционированием подконтрольных и поднадзорных предметов, лиц и деятельности в сфере санитарно-эпидемиологических отношений) органами власти, тем самым персонифицируя и повышая единый механизм обеспечения в институциональной системе власти, направленное на регулирование и упорядочение общественных отношений (в нашем случае, санитарно-эпидемиологических отношений) и гармонизации законодательства, как базовой юридической конструкции инновационной правового развития Российской Федерации для достижения согласованности, как межсистемной, так и внутривидовой. Для полноценного развития законодательства критически важным является тщательно спланировать эти действия для достижения результата с минимальными рисками, для соблюдения взаимных интересов участников правоотношений в сфере санитарно-эпидемиологических отношений государства и его органов с одной стороны и физических и

юридических лиц с другой, в основе законных регуляторов, норм административного права императивного и диспозитивного характера в регулировании данных отношений и обеспечении защиты прав и свобод граждан от возможных злоупотреблений со стороны государственных органов.

4. Определение положений нового проекта, направленного на создание единого непротиворечивого механизма административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, включающего принципы и методы правового регулирования в системе правоприменения судами РФ, которая будет учитывать потребности правовой глобализации, институциональных преобразований; уровень и проблемы санитарно-эпидемиологической обстановки в регионах РФ в основе предполагаемых расчетов следующих индикаторов:

- индикатор отображающий возрастание (или убывание) эффектов «дополнения» и «замещения» норм, регулирующих сферу санитарно-эпидемиологических отношений под влиянием новых вызовов и угроз различной степени проявления и действия;

- индикатор определяющий долю изменений и сравнение различных качественных направленностей действующей правовой системы, регулирующей сферу санитарно-эпидемиологических отношений. Сама уникализация индикаторов составляет научную новизну.

5. Для гармонизации законодательства с целью гуманного и справедливого обеспечения и установлении сопоставимого нормативного правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений предлагаем расширить систему административно-правового регулирования новыми правовыми принципами, на основании которых является возможным повысить степень регулирования со стороны органов власти в новой иерархии регламентированных действий по установлению ответственности и мер воздействия за нарушение норм КоАП РФ. Создание и интеграция возможно устойчивой и регулятивной платформы способной обеспечить правопонимание участниками первостепенности исполнения норм, установленных действующим

законодательством и административным правом. Устранить амбивалентность присущую правовому обеспечению сегодня.

6. Оперируя введенными законодательными новеллами за последнее время в системе административного правового регулирования можно предполагать сценарный прогноз эффекта реализации предпринятых и научно обоснованных автором рекомендации, но только на основании результатов мониторинга (анализа) полученных показателей в части исполнения новых установленных норм при осуществлении контрольно-надзорной функции, консолидации и правовой регламентации в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, как тревожного и значимого объекта в государственном регулировании.

Автором также в рамках диссертационного исследования апробированы результаты, полученные в ходе анализа и оценивания административного и правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в условиях правовой глобализации, посткоронавирусного кризиса; на этапах исследования проблемы развития административно-правовых методов регулирования санитарно-эпидемиологических отношений, в частности дана правовая диагностика на уровне региона Ростовской области; исследованы и научно обоснованы инновационные подходы в аспекте административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений, как неотъемлемого юридического подхода и инструмента призванного по сущности и специфике расширять и пополнять доктрину отечественного права; автором, представлено административно-правовое регулирование санитарно-эпидемиологических отношений в условиях посткоронавирусного кризиса, обеспеченность санитарно-эпидемиологического благополучия граждан в основе реализации административного законодательства в условиях кризиса; исследована проблема трансформации института административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы; к проблеме методологических разработок в системе административно-правового регулирования; представлен анализ и оценка понятийно-категориального аппарата административно-правового регулирования; определены проблемы

государственного контроля в санитарно-эпидемиологической сфере на современном этапе, что в общей концепции организации и проведения диссертационного исследования за период 2020-2025 гг. указывает на получение научных результатов в расширении теоретико-методологических и инновационных подходов, направленных на решение общественно значимой проблемы необходимости выработки новых способов решения задач в государственном регулировании и воздействии органов исполнительной власти на сферу санитарно-эпидемиологических отношений с позиции норм и методов административно-правового регулирования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Институт административно-правового регулирования в целом, и в санитарно-эпидемиологических отношениях в частности, является одним из значимых институтов регулирования общественных отношений и проявлений государственного воздействия, его демократического устройства. Институт административно-правового регулирования претерпел ряд кардинальных перемен, которые в силу времени и процессов, происходящих в государстве и обществе на разных этапах его становления, не раз сменили парадигму своего эволюционного, закономерного и естественного развития, сохраняя устойчивую тенденциозность по обеспечению оптимальной и эффективной системы и механизмов деятельности органов публичной власти.

Степень и специфические особенности государственного регулирования в той или иной сфере общественных отношений всегда будут являться объектом пристального внимания и определять уровень развития, жизнеустойчивость государства и общества; степень национальной безопасности. Российским и зарубежными учеными проведена масштабная научная работа в разрезе исследуемой проблемы определившая ключевые позиции и базу для организации настоящего исследования, призванного обеспечить развитие и совершенствование системы и методов административного правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений. Практическая значимость исследования состоит в том, что сформулированные предложения и рекомендации могут быть использованы для развития и совершенствования методов административно-правового регулирования и при производстве нормативно-правовой базы регулирующей правоотношения в санитарно-эпидемиологической сфере на федеративном и региональном уровне.

По результату первой главы сформированы теоретико-методологические и правовые подходы для динамичного развития системы административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений в основе авторской разработки. Учитывая анализ понятийного аппарата к

определению «административно-правовое регулирование»; разносторонность и принцип диалектического единства; позитивность права, как системы общеобязательных норм, формализованных государством; правовую неопределенность в административно-правовом регулировании общественных отношений в области государственного управления, считаем логичным формирование структурных элементов правовой надстройки для расширения понятийно-категориального аппарата при уточнении данного термина, которое заключается в систематизации научного и правового знания доктрины административного права и включает комплекс способов и действий регулирующий общественные отношения для их устойчивого функционирования в условиях правовой неопределенности. С этой целью разработали оригинальное понятие: «Административно-правовое регулирование – это систематическое целенаправленное воздействие административно-правовых норм на общественные отношения при устойчивой реализации административно-правовых методов (способов) для обеспечения прав и публичных законных интересов участников правоотношений».

Оперируя полученными результатами к проблеме административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, автором сформирована структура и содержание целевых направлений, направленных на обеспечение эффективного административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы с учетом показателей и результата мониторинга правоприменительной практики в регионах Российской Федерации. Представленный выше комплекс направлений создает предпосылки совершенствования правовой системы административно-правового регулирования на стадиях правотворческого процесса уполномоченным государственным органом при закреплении административных норм права, регулирующих сферу санитарно-эпидемиологических отношений; на этапах реализации и мониторинга законодательства; унификации и легальности совокупности предписывающих, запрещающих и дозволильных средств воздействия в связи с реализацией полномочий органов исполнительной власти вовне и

внутриорганизационных, внутрисистемных отношений; закреплении законодательных новел, предписаний, методик и иных направленных на урегулирование и обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан России.

В процессе исследования проанализирована система и структура Роспотребнадзора, как уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере санитарно-эпидемиологического надзора и структура Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Ростовской области, которая является территориальным органом федерального органа исполнительной власти Федеральной службы Роспотребнадзор РФ осуществляет функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка на основании. Федеральный закон 52 направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, устанавливает положения и законодательные основания правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в системе федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации; органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; сложившихся правоотношений в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В Ростовской области в 2020 году были введены первые нормативно-правовые изменения об ограничительных мерах введенные губернатором РО в Распоряжении от 30.03.2020 г. и уже 31.03.2020 Государственная Дума РФ приняла на пленарном заседании поправки в КоАП, предусматривающий ответственность за публичные распространения заведомо ложной информации о текущем положении, нарушение режима карантина и других санитарно-эпидемиологических правил. В кругу ученых, правоведов, юристов и общественности это вызвало широкий резонанс к установленным «противоречивым» правовым режимам в период пандемии, но не следование им

создавало спектр острых проблем. В 2020 г. введена законодательная новелла (ч. 2 и ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ) введенная на основании Федерального закона от 01.04.2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Часть 2 ст. 6.3 КоАП РФ определяет характер действий (бездействий) за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, совершенных в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, ограничительных мероприятий (карантина), проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий - привлечение к наложению административного штрафа в размере установленном данной статьей, а п. 3 ст. 6.3 КоАП РФ, который предусматривает ч. 2 ст. 6.3 КоАП РФ определяет, когда действия (бездействия) влекут причинение вреда здоровью (или смерть человека), если они по характеру и типу не содержат уголовно наказуемого деяния также наложение штрафа. Учитывая введенные законодательные изменения, посчитали стратегически важным проведение мониторинга исполнения федерального законодательства и иных подзаконных актов, нормативно-правовых предписаний, регламентов по обеспечении административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы в регионах Российской Федерации. Опираясь на результаты судебной практики в Ростовской области, выставленные требования со стороны истца о признании незаконными акты органов власти и о признании незаконным бездействия в силу действия Закона № 52, Постановления № 336 остаются без удовлетворения суда и их довольно немало. И по результату проведенной диагностики дальнейшее развитие механизма административно-правового регулирования и непосредственного воздействия органов исполнительной власти в сфере санитарно-эпидемиологических отношений видится в новых способах и инструментах, для решения задач, нацеленных на эффективное правовое обеспечение в данной области.

Анализ официальных источников позволил выделить изменения в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2023 № 668-ФЗ, где с 01.03.2024 г. в КоАП РФ введены новые составы нарушений в области охраны окружающей среды, а именно: нарушение сроков, периодичности размещения и размещение недостоверных (неполных) сведений в информационной системе учета ТКО; нарушение порядка предоставления (размещения) сведений в информационную систему учета и контроля за обращением с отходами I и II классов опасности (например, ртутьсодержащие отходы, источники бесперебойного питания для компьютеров, элементы литиевых аккумуляторных батарей); нарушения при эксплуатации (выводе из нее), консервации или ликвидации отдельных производственных объектов. Основные изменения в КоАП РФ, введенные в 2023-2024 гг., это введение Федерального закона от 25.12.2023 № 669-ФЗ, на основании которого внесены изменения в КоАП РФ вступившие в законную силу с 01.09.2024, где скорректированы в порядке конкретизации по объему нормы об ответственности за незаконную предпринимательскую деятельность по перевозке пассажиров, багажа и грузов автотранспортом или городским наземным электрическим транспортом и распространение информации о такой деятельности. Штраф для граждан и должностных лиц составит 50 тыс. руб., для ЮЛ - 400 тыс. рублей. Федеральным законом от 31.07.2023 № 402-ФЗ с 1 апреля 2024 года в КоАП РФ вводится статья 13.51 за нарушения порядка представления информации в единую государственную информационную систему в сфере здравоохранения, что в целом может стать предпосылкой для гармонизации законодательства и приведении норм административного права регулирующих отношения в санитарно-эпидемиологической сфере в соответствие с принципами данного института, повлиять на его консолидацию и возможную кодификацию в более современном формате. Именно состояние развития санитарно-эпидемиологической обстановки в соответствии с законодательством и Законом 52 должно обеспечивать состояние здоровья населения и среды обитания на определенной территории в конкретно указанное время, согласно существующей классификации, где качественное проведение государственного

регулирования направлено на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения и весь комплекс санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий. Нарушение должностным лицом уполномоченного органа исполнительной власти субъекта РФ порядка и сроков представления информации, предусмотренной п.п. 2, 3 ч. 3 ст. 91.1 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в том числе в части полноты, достоверности, актуальности внесенных сведений), в единую государственную информационную систему в сфере здравоохранения повлечет административное наказание в виде штрафа. Срок давности привлечения к ответственности составляет один год, рассмотрения дела об административных правонарушениях суды. Введена ответственность (ч. 3 ст. 20.30 КоАП РФ) за совершение административного правонарушения в отношении объектов топливно-энергетического комплекса, отнесенных к объектам высокой категории опасности, если эти действия (бездействие) не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, с установлением административных наказаний.

Руководствуясь результатами административной практики по вынесенным постановлениям, решениям об административных правонарушениях, квалификации правонарушений (по установленным признакам состава правонарушения) за период 2020-2024 гг. видим динамичное изменение показателей, которые показывают в 2020 году, в период пандемии, самый высокий показатель, было вынесено в 2 раза больше нормативно-правовых актов в сравнении с другими годами, где общий показатель имеет одинаковую тенденцию в развитии за период 2021-2022 гг. И в последствии данный показатель снижается на 40% в соотношении к 2023 году, что в общей картине показывает с учетом 2020 года положительную динамику в сторону снижения, самый пик пришелся на 2020 год, когда масштабное количество перемен и изменений в законах, введение новел, принимали дисгармоничный процессе практикоприменения и вынесенных постановлений, решений об административных правонарушениях согласно КоАП РФ. Ситуация же за первое

полугодие 2024 год, без учета июня/июль сохраняет правовой баланс в развитии показателей и держит самый низкий показатель в выставленных постановлениях, определениях и решениях о привлечении к административной ответственности за нарушение в сфере СЭБ населения (ч. 2 ст.6.3 КоАП РФ); об административном приостановлении деятельности за нарушений норм и правил ведения бизнеса и иных действий ухудшающие санитарно-эпидемиологическую обстановку; о признании действий в период осуществления предпринимательской деятельности противоправными и т.д.

Проведение комплексной правовой диагностики и оценки состояния развития административно-правовых методов в деятельности органов власти в системе правового регулирования санитарно-эпидемиологических отношений, оценка законодательных новелл, обзор судебной практики на базе региона Ростовской области позволили сформировать новое теоретико-методологическое представление к проблеме развития административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений.

Автором разработана базовая структура теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель», как новый инструмент решения задач в государственном регулировании органами исполнительной власти для устойчивого обеспечения комплексности, системности и качества административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений. Базовая структура теоретико-правового конструкта  $PM_{\text{усл.}}$  представлена в виде записи наиболее оптимального оценочного алгоритма анализируемых и измеримых правовых и юридических действий, включающих комплекс мер исследуемых во времени ( $t$ ), необходимых для его выполнения:  $PM_{\text{усл.}} = (a_t + b_t + c_t + d_t)$ . В результате базовая структура теоретико-правового конструкта  $PM_{\text{усл.}}$ : расширяет регулятивные способы административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений с учетом интенсивности производства законодательных новелл и проистекающих процессов правовой интеграции, обеспечивают дальнейшее развитие и эффективное правовое обеспечение в

данной области; служит инструментом для решения задач административного правового регулирования и непосредственного воздействия органов исполнительной власти в сфере санитарно-эпидемиологических отношений; нацелена на согласованность и оптимальный порядок при расчете анализируемых и измеримых правовых и юридических действий во времени; влияет на преобразование административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений способствуя решению актуальных проблем в государственном управлении органами исполнительной власти.

Инновационный подход в праве позволил определить и научно обосновать необходимость введения дополнения к оценочному алгоритму собственной базовой структуры теоретико-правового конструкта «Условная правовая модель» нацеленного на рациональное и эффективное административно-правовое регулирование сферы санитарно-эпидемиологических отношений. Для диагностики рисков в оптимальном оценочном алгоритме предлагаем использовать, в качестве дополнительного инструментария оценки рисков измеряемых действий ( $a_t$ ), ( $b_t$ ), ( $c_t$ ), ( $d_t$ ) во времени ( $t$ ), в соотношении с предложенной Ю.А. Тихомировым классификации правовых рисков в правовой сфере, классифицируемые по степени их предсказуемости и масштаба опасности для субъекта, принимающего решения. Учитывая полученные результаты, есть предположение, что диагностика рисков измеряемых действий во времени ( $PM_{\text{усл.}}$ ) на базе классификации рисков будет способствовать рациональному и эффективному административно-правовому регулированию сферы санитарно-эпидемиологических отношений и положительно влиять на измеримое действие ( $d_t$ ) по идентификации проблемной (возможно критической) ситуации в регулировании сферы санитарно-эпидемиологических отношений для установления закономерностей, обстоятельств и предпосылок обуславливающих переход, изменения и усложнения в системном строении нормы административного права, регулирующей сферу санитарно-эпидемиологических отношений. В общей концепции представленная модель способствует производству качественного законодательства, регулирующего данные

правоотношений по параметрам: правовая определённость и обоснованность законодательных норм; учет интересов участников общественных отношений; обеспечение единства и согласованности правовых норм законодательного регулирования, их прогрессивное воздействие на участников общественных отношений и итоговый положительный результат правоприменения; отсутствие отрыва норм права от динамики общественных отношений регулирующие сферу санитарно-эпидемиологических отношений и другое. И как следствие, разработка и обоснование ( $PM_{\text{усл.}}$ ) в виде оценки рисков измеряемых действий алгоритма ( $a_t$ ), ( $b_t$ ), ( $c_t$ ), ( $d_t$ ) во времени ( $t$ ) на базе классификации рисков в правовой сфере - станет инструментом решения задач, нацеленных на рациональное и эффективное государственное регулирование органами исполнительной власти для устойчивого обеспечения комплексности, системности и качества административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений.

На этапах исследования стало весомым научно обосновать и указать о прогрессирующих элементах в развитии методологии и практики административно правового регулирования в силу историософии права и государственного обустройства; обстоятельных и не действенных законодательных инициатив; формирование нового пласта доктрины административного права; разумных и неоднозначных по своей принадлежности, специфике и антропологии научных подходов в праве, его позитивности и рационализации; неопределённости и однозначности в интерпретациях и суждениях ученых исследователей; при нестабильности работы доктринальных отраслей права и систем (подсистем) входящих в него; дестабилизации множества процессов настоящей действительности вызванных мировым кризисом, новыми вызовами и угрозами; цивилизационных сдвигов в сторону разрозненности и слабой толерантности; и некоего превосходства российского государства. По итогу сформированная авторская методика исполнения плана направлений теоретико-правового конструкта ( $PM_{\text{усл.}}$ ), его структура и содержание; аспекты (разделы) методического сопровождения

демонстрируют целевое назначение, организацию и порядок использования и реализации юридического конструкта направленного на обеспечение сферы санитарно-эпидемиологических отношений. Где основной целью является реализация направлений ( $PM_{\text{усл.}}$ ) устремленной на формирование новой современной, адекватной и адаптивной требованиям времени, оптимальной системы регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений, основанной и обеспечивающей выявление наиболее значимых факторов воздействия и рисков, и возможное их снижение до оптимального уровня в специфике разработки и выбора методологических способов и действий по устранению и нахождению новых тактических приемов по разработке и установлению обязательных требований, норм, которые в большей степени удовлетворяют запросам сложившейся системы административно-правового регулирования. Для цели методики исполнения плана направлений используются понятия; продемонстрированы и описаны принципы, основные подходы реализации алгоритма  $PM_{\text{усл.}}$ ; представлена организация и подготовка целевого назначения и структуры нормативного правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений; подготовлена целевая структура административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений. Автором, определено что разделы IV-VII методики исполнения плана направлений ( $PM_{\text{усл.}}$ ) имеют предпосылки для доработки в перспективе следующего исследования, направленного на изучение проблемы административно-правового регулирования в сфере санитарно-эпидемиологических отношений. В общей концепции представленная архитектура условно-правовой модели с доработками и методическим сопровождением определяет комплексный подход, научное обоснование автором в соответствии с областью исследования, правовая природа, принципы, методы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления, система и организация публичной власти и публичного управления, ее институты, публичная власть и гражданское общество.

Практическим результатом применения предлагаемых алгоритмов стало выявление ряда пробелов и коллизий в правовом регулировании санитарно-эпидемиологических отношений, а также смежных отраслях, корректировка и исправление которых отражено в ряде предложений по изменению текущего законодательства в положениях, выносимых на защиту.

Правотворческая инициатива автора в контексте проблемы исследования заключается в необходимости развития и повышения степени эффективности института административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений, как одного из показателей действенности и регулятивности в процессе дальнейшего производства и исполнения норм административного права регулирующие данные правоотношения в основе предписаний и запретов согласно действующего законодательства. Субъективная позиция автора сводится в расширении теоретического правового знания, что по смыслу и сущности создает правовое пространство для научного обоснования и дальнейшей работы на перспективу.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

### Нормативно-правовые акты и иные официальные документы Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации (принятая всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренным в ходе общероссийского голосования 01.07.2020. // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020. Источник обращения: СПС, Консультант Плюс, 2025.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СЗ РФ, 16.03.2020, № 11, ст. 1416.
3. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ, 09.11.2020, № 45, ст. 7061.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.09.2025) // СЗ РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 07.07.2025) // СЗ РФ, 09.03.2015, № 10, ст. 1391.
6. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // Российская газета, № 64-65, 06.04.1999.
7. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 31.07.2025) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // СЗ РФ, 27.12.2021, N 52 (часть I), ст. 8973.

8. Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // СЗ РФ, 14.06.2021, № 24 (Часть I), ст. 4188.

9. Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ (ред. от 07.06.2025) «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // СЗ РФ, 10.01.2000, № 2, ст. 150.

10. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 24.06.2025) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СЗ РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5007.

11. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 26.12.2024) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" // СЗ РФ, 29.12.2008, N 52 (ч. 1), ст. 6249.

12. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ред. от 23.07.2025) // СЗ РФ", 28.11.2011, № 48, ст. 6724.

13. Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 07.07.2025) "О защите прав потребителей" // СЗ РФ, 15.01.1996, № 3, ст. 140.

14. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 31.07.2025) "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" // СЗ РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

15. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" // Российская газета, № 97с, 09.05.2018

16. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ, 05.07.2021, N 27 (часть II), ст. 5351

17. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ, № 11, 15.03.2004, ст. 945.

18. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 02.07.2024) "О структуре федеральных органов исполнительной власти" // СЗ РФ, 27.01.2020, № 4, ст. 346.

19. Указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239 "О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)" // СЗ РФ, 06.04.2020, № 14 (часть I), ст. 2082

20. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 322 (ред. от 02.04.2025) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» // СЗ РФ, 12.07.2004, № 28, ст. 2899.

21. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» // СЗ РФ, 14.03.2022, № 11, ст. 1715.

22. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2022 г. № 448 (ред. от 28.12.2024) «Об особенностях осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении аккредитованных организаций, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ, 28.03.2022, № 13, ст. 2108.

23. Постановление Правительства РФ от 19.08.2005 № 529 «Об организации и контроле за введением и отменой ограничительных мероприятий (карантина) по предписанию территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор» // СЗ РФ, 22.08.2005, № 34, ст. 3518.

24. Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1100 (ред. от 17.01.2025) «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)» (вместе с "Положением о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)" // СЗ РФ", 12.07.2021, № 28 (часть II), ст. 5530.

25. Постановление Правительства РФ от 02.12.2021 № 2178 (ред. от 27.09.2023) "Об утверждении Положения о федеральной государственной информационной системе сведений санитарно-эпидемиологического характера"// Собрание законодательства РФ, 13.12.2021, № 50 (часть IV), ст. 8564.

26. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1005 (ред. от 06.11.2024) "Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области защиты прав потребителей" // СЗ РФ, 05.07.2021, N 27 (часть II), ст. 5392.

27. Приказ Роспотребнадзора от 24.12.2021 № 808 "Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемых Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, ее территориальными органами и подведомственными ей федеральными государственными учреждениями при проведении плановых контрольных (надзорных) мероприятий (рейдовых осмотров, выездных проверок) при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора) за эксплуатацией помещений, зданий, сооружений, оборудования, а также за деятельностью хозяйствующих

субъектов, осуществляющих продажу товаров, выполнение отдельных видов работ или оказание отдельных видов услуг" (Зарегистрировано в Минюсте России 25.02.2022 № 67469) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 25.02.2022.

28. Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 4 (ред. от 25.05.2022) "Об утверждении санитарных правил и норм СанПиН 3.3686-21 "Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней" (вместе с "СанПиН 3.3686-21. Санитарные правила и нормы..") (Зарегистрировано в Минюсте России 15.02.2021 № 62500) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 18.02.2021.

29. Распоряжение Губернатора РО от 16.03.2020 № 43 «О введении режима повышенной готовности на территории Ростовской области и мерах по предотвращению распространению новой коронавирусной инфекции (2019-nCoV)». Источник обращения: <https://www.donland.ru/documents/11527/>, 2024.

### **Материалы судебной практики**

30. Апелляционное определение СК по административному делу Ростовского областного суда от 05.06.2023 г. по делу № 33а-8629/2023. Банк судебной практики. Информационно-правовой портал Гарант.Ру: [сайт]. 2023. URL: <https://www.garant.ru/2023>. (дата обращения: 02.09.2023).

31. Решение Белокалитвинского городского суда РО от 14.03.2023 г. по делу № 21-442/2023. Информационно-правовой портал Гарант.Ру: [сайт]. 2023. URL: <https://www.garant.ru/2023>. (дата обращения: 01.09.2023).

32. Решение Миллеровского районного суда Ростовской области от 01.08.2022 г. по делу № 2а-1176/2022. Информационно-правовой портал Гарант.Ру: [сайт]. 2023. URL: <https://www.garant.ru/2023>. (дата обращения: 22.08.2023).

33. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 18.04.2019 № 307-КГ18-22209 по делу № А26-12509/2017, СПС, Гарант, 2023.

### **Монографии, учебные пособия, научные статьи**

34. Ананьин С. А. Исторические аспекты развития профилактического направления здравоохранения в стране в период 1917-1936 гг / С. А. Ананьин // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. - 2020. № 1. - С.9.

35. Аникин С.Б., Пермяков А.И. Некоторые аспекты административно-правового обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - № 6 (137). – 2020. – С.101-106.

36. Андрейцо, С.Ю. О некоторых проблемах медицинского освидетельствования иностранных граждан в контексте противодействия нарушениям миграционного законодательства в деятельности МВД / С.Ю. Андрейцо, С.В. Воронкова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2017. — № 1 (73). — С. 45–48.

37. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации: Учебник / Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. — М.: Зерцало-М, 2003. — 608 с.

38. Бахрах Д.Н. Специальные административно-правовые режимы (право экстремальных ситуаций) // Актуальные проблемы и перспективы юридической науки и правоприменительной деятельности в государствах – участниках содружества независимых государств. Материалы международной дистанционной научно-практической конференции. В 2-х т. М.: Изд.-во Акад. экон. безопасности МВД России, - 2008, Выпуск 4, Т. 1. - С. 181-182.

39. Бачило И.Л. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития/ Отв. Ред. д-р юридических наук И.Л. Бачило.- М.: Юрист, 1998. - 432 с.

40. Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах. – М.: Эксмо, 2010. - С. 35-36.
41. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / В.П. Беляев. — Саратов, 2006. — 436 с.
42. Беляев, Е. Н. К 90-летию образования государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации / Е. Н. Беляев, Л. Г. Подунова // Медицина труда и промышленная экология. – 2012. – № 9. – С. 1-6.
43. Богатырев, В. В. Глобализация позитивного права / В. В. Богатырев // Российский следователь. – 2008. – № 19. – С. 30-33.
44. Бутова Е.В. Эволюция государства и права: история и современность // Административно-правовой механизм: к вопросу о понятии. - Курск, 2017. - С. 177 - 181
45. Ведяшкин С. В. Правозащитная и правоохранительная функции федеральных органов исполнительной власти. Проблемы совершенствования системы органов исполнительной власти. Вектор юридической науки. Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). С. 88-89.
46. Ведяшкин, С. В. Функции современного административного права и их система / С. В. Ведяшкин // Административное право и процесс. – 2017. – № 1. – С. 18-22.
47. Воронкова С.В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: административноправовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2020. – 30 с.
48. Воронкова, С.В. Обеспечение прав работающих на охрану здоровья при риск-ориентированном подходе контрольно-надзорной деятельности / С.В. Воронкова // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2017. — № 1. — Ч. 2. — С. 55–64.
49. Воронкова, С.В. Риск-ориентированный надзор как способ обеспечения законности в государственном управлении / С.В. Воронкова //

Сборник тезисов Международного научного форума «Государственное управление». — СПб.: СЗИУ — филиал РАНХиГС. — 2017. — С. 19–22.

50. Воронкова, С.В. Риски распространения инфекционных заболеваний в связи с трудовой миграцией и совершенствование организационно-правовых мер по их предотвращению / С.В. Воронкова, В.П. Чащин; под ред. д. м. н. А.В. Мельцера, проф. И.Ш. Якубовой // Профилактическая медицина-2015: материалы Всероссийской научно-практической с международным участием. 25 ноября 2015 года. — СПб.: Изд-во СЗГМУ им. И.И. Мечникова, 2015. — С. 61–62.

51. Власенко С.С. Уголовно-правовые аспекты противодействия распространению опасных инфекционных заболеваний человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011.

52. Голобородько, Ю. С. Проблемы обеспечения прав человека в санитарно-эпидемиологической сфере / А. Н. Позднышов, Ю. С. Голобородько // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2022. – № 9(148). – С. 71-74.

53. Галкин, А.И. Основные направления повышения эффективности и результативности деятельности органов государственной власти в Российской Федерации / А.И. Галкин; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления: сб. науч. статей по материалам ежегодной межд. научно-практич. конф. от 23 ноября 2013 г. — М.: Юстицинформ, 2014. — С. 199–207.

54. Герасимова Н.П. Генезис права. // Всероссийский научно-аналитический журнал, Вестник Уральского института экономики, управления и права, №2.- 2015. - С. 83.

55. Голобородько, Ю. С. Административно-правовые аспекты государственного контроля в санитарно-эпидемиологической сфере / Ю. С. Голобородько // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. – 2023. – Т. 47, № 3. – С. 56-61.

56. Голобородько, Ю. С. Административное и правовое регулирование санитарно-эпидемиологической сферы в условиях правовой глобализации и посткоронавирусного кризиса: анализ и оценка / Ю. С. Голобородько // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2021. – № 10(137). – С. 87-90.

57. Голобородько, Ю. С. Развитие административно-правовых методов регулирования санитарно-эпидемиологических отношений: правовая диагностика (региональный аспект) / Ю. С. Голобородько // Nomothetika: Философия. Социология. Право. – 2023. – Т. 48, № 4. – С. 735-744.

58. Голобородько, Ю. С. Инновационные подходы в аспекте административно-правового регулирования сферы санитарно-эпидемиологических отношений / Ю. С. Голобородько // Юридическая гносеология. – 2024. – № 1. – С. 23-33.

59. Голобородько, Ю. С. Актуальные вопросы государственного регулирования отношений в санитарно-эпидемиологической сфере: международный опыт / Ю. С. Голобородько // Российское право на современном этапе : Сборник научных статей по материалам XVI международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 27 апреля 2022 года / Отв. редактор А.Н. Позднышов. – Ростов-на-Дону: Ростовский государственный экономический университет "РИНХ", 2022. – С. 202-204.

60. Голобородько, Ю. С. Санитарно-эпидемиологическая сфера: административно-правовое регулирование посткоронавирусный кризис / Ю. С. Голобородько // Юридическая наука в XXI веке: актуальные проблемы и перспективы их решений : сборник научных статей по итогам работы двенадцатого круглого стола со Всероссийским и международным участием, Шахты, 30–31 декабря 2020 года / УМК «Актуальные знания»; Ассоциация «Союз образовательных учреждений». Том Часть 1. – Шахты: ООО «Конверт», 2020. – С. 19-21.

61. Голобородько, Ю. С. К проблеме методологических разработок в системе административно-правового регулирования: современный научный

взгляд / Ю. С. Голобородько // Социально-экономические, юридические и философские проблемы современности : Материалы XXV Всероссийской научно-практической конференции, Рязань, 22 декабря 2022 года. – Рязань: Общество с ограниченной ответственностью "Издательство "Концепция", 2022. – С. 177-180.

62. Голобородько, Ю. С. К проблеме трансформации института административно-правового регулирования санитарно-эпидемиологической сферы: рефлексивный взгляд / Ю. С. Голобородько // Трансформация мировой науки и образования в эпоху перемен: стратегии, инструменты развития : Материалы III международной научно-практической конференции. В 2-х частях, Ростов-на-Дону, 31 мая 2022 года. Том Часть 1. – Ростов-на-Дону: Параграф, 2022. – С. 604-608.

63. Голобородько, Ю. С. Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия граждан в основе реализации административного законодательства в условиях посткоронавирусного кризиса / Ю. С. Голобородько // Посткризисный мир и модернизация современной науки: концепции, проблемы, решения : Материалы VII Международной научно-практической конференции, Ростов-на-Дону, 22 февраля 2021 года. – Ростов-на-Дону: Южный университет (ИУБиП), "Издательство ВВМ", 2021. – С. 335-338.

64. Голобородько Ю.С. Административно-правовое регулирование: анализ и оценка понятийно-категориального аппарата// сборник научных статей VII Национальной научно-практической конференции с международным участием «Правовой порядок и правовые ценности», 21-23 сентября 2023 г., С.220-225.

65. Герасимова Н.П. Генезис права. // Всероссийский научно-аналитический журнал, Вестник Уральского института экономики, управления и права, №2, 2015. С. 81-87.

66. Глазырин, Т.С. Совершенствование системы федеральных органов исполнительной власти: функциональный подход // Конституция Российской Федерации и современный правопорядок Московская юридическая неделя.

Материалы XV Международной научно-практической конференции: в 5-ти частях. — М.: Изд-во «Проспект», 2019. — С. 18-22.

67. Глущенко, А.Н. Административно-правовое регулирование охраны здоровья граждан в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / А.Н. Глущенко. — Воронеж, 2016. — 23 с.

68. Глухарева Л.И. Рудольф фон Иеринг – основатель юридической техники, <https://cyberleninka.ru/article/n/rudolf-fon-iering-osnovatel-yuridicheskoy-tehniki-1/viewer>, 2023.

69. Данилко, Р. Г. Анализ динамики концепций территориально-административного деления государства / Р. Г. Данилко // Региональная экономика: теория и практика. – 2013. – № 45. – С. 29-37.

70. Демидов А.И. О методологической ситуации в правоведении // Известия высших учебных заведений. Правоведение. Санкт-Петербург, - 2001. № 4(237).

71. Долгополов, А.А. О соотношении единого предмета правового регулирования и режимного административно-правового регулирования / А.А. Долгополов // Вестник КРУ МВД России. — 2016. — № 2 (32). — С. 135– 140.

72. Епифанова Е.В. Актуальные вопросы публично-правового регулирования охраны здоровья населения в Российской Федерации: монография / Е.В. Епифанова; Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Кубанский государственный университет. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2022. – 173 с.

73. Епифанова Е.В., Лупарев Е.Б. Уголовная и административная ответственность в сфере здравоохранения: теория и практика применения. Краснодар, 2020.

74. Жаданова, Е.И. Административная ответственность юридических лиц за нарушение законодательства о защите прав потребителей: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Е.И. Жаданова. — М., 2014. — 192 с.

75. Зайцева, Н.В. Май И.В., Костарев В.Г., Башкетова Н.С. О рискориентированной модели осуществления санитарно-эпидемиологического

надзора по гигиене труда // Медицина труда и промышленная экология. — 2015. — № 8. — С. 1–6.

76. Захарова, М. В. Развитие правовых систем мира в условиях глобализации / М. В. Захарова // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. – 2015. – № 14(14). – С. 19-26.

77. Зюзин В.А. Трансформация административного права в условиях новых конституционных реалий: принципы, публичное воздействие, предмет. // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. №3.1.

78. Зейналова М.И. Обоснованность решений, принимаемых законодателем: некоторые соображения о постановке вопроса. // ПРАВО И ГОСУДАРСТВО: теория и практика. 2018. № 9(165).

79. Законодательство РФ стало менее стабильно//Пресс центр. Информационно-правовой портал Гарант.Ру: [сайт]. 2021. URL: <https://www.garant.ru/company/about/press/news/1441391/> (дата обращения: 10.08.2023).

80. Из истории санитарной службы Московской области / О. Л. Гавриленко, О. В. Богатикова, О. М. Микаилова, Ф. В. Тарасова // Здоровье населения и среда обитания - ЗНиСО. – 2017. – № 12(297). – С. 10-14. – DOI 10.35627/2219-5238/2017-297-12-10-14.

81. Каменская Н.А. Конституционное право на охрану здоровья и медицинскую помощь: современные гарантии обеспечения, принципы реализации и механизмы защиты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2011.

82. Клименко А.В, Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики. Проблемы управления: теория и практика. Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 8.

83. Крючков, Р.А. Правовое управление рисками: понятие и сущность явления / Р.А. Крючков // Вестник КГУ. — 2015. — № 6. — С. 153–156.

84. Кучерков И.А., Воронина Т.В. Правовая глобализация: понятие и сущность / И.А. Кучерков И.А., Т.В. Воронина // Евразийский юридический журнал. –2017. – №4.

85. Кошлыкова Ю.А., Муравьева Е.В., Степанова К.В., Фролова Е.Ю. Правовые проблемы применения мер противодействия распространению инфекции в условиях пандемии. Современные проблемы экономики, права и бизнеса посткоронавирусного кризиса: сборник научных трудов Международной научно-практической онлайн-конференции. - Москва: ЗнаниеМ, 2020. - С. 63-73.

86. Кожина А.М. Исполнительная власть: понятие, признаки, место в современном государстве. Право. Научные записки молодых исследователей № 3/2014. УДК 34 (4414). С. 70.

87. Конин, Н. М. К вопросу о предмете административно-правового регулирования / Н. М. Конин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № S(87). – С. 81-85.

88. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. М.: Мысль, 1986.

89. Конев С.И. Санитарно-эпидемиологическое благополучие граждан и ограничительные режимы в административном праве//Вестник экономической безопасности. 2020; (3):225-31.

90. Колесниченко, О. В. Сравнительное исследование специальных систем возмещения вреда, причиненного здоровью в результате медицинской ошибки: значимый опыт зарубежных стран / О. В. Колесниченко // Современные проблемы экономики, права и бизнеса посткоронавирусного кризиса : Сборник научных трудов Международной научно-практической онлайн-конференции, Ростов-на-Дону, 24 сентября 2020 года. – Ростов-на-Дону: Знание-М, 2020. – С. 27-31.

91. Крючкова П.В., Авдашева С.Б. Государственный и частный информант законодательства при риске ошибок I рода: выбор для России // Журнал новой экономической ассоциации. 2012. № 3(15). – С. 114 – 140. 7.

Вольчик В.В. Совершенствование инфорсmenta в сфере государственных закупок как фактор развития предпринимательства // Terra Economicus. 2007. Т. 5. № 1–2.

92. Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики. Проблемы управления: теория и практика. Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 1. С. 10.

93. Кузьмина Екатерина Михайловна Типы правового регулирования: современное измерение // Вестник ПАГС. 2013. №6 (39).

94. Корнев, А.П. Административное право России : (В 3 ч.) : Учеб. для образоват. учреждений высш. проф. образования по специальности 021100 "Юриспруденция" / А. П. Корнев; Моск. акад. МВД России. - 3. изд., с изм. и доп. - Москва : Щит-М, 2000-Ч. 1. - 2000. - 306 с.

95. Лапина, М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М.А. Лапина // Финансы: Теория и Практика. — 2016. — № 4. — С. 152–157.

96. Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2004.

97. Лупарев, Е.Б. Административное право: в 10 т. Т. 2: Административноправовые отношения // Е.Б. Лупарев. — М.: Издательство НП «Евразийская академия административных наук», 2013. — 232 с.

98. Маркеев А.И., Свиридов В.А., Тюкавкин Н.М., Юсупов Р.З. Инновационное право: учебник / А.И. Маркеев, В.А. Свиридов, Н.М. Тюкавкин, Р.З. Юсупов / Ответственный редактор доктор юридических наук, профессор А.В. Юдин. – Самара: Издательство Самарского университета, 2020 – 308 с.

99. Мартынов, А.В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А.В. Мартынов; под ред. Ю.Н. Старилова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. — 219 с.

100. Мартынов, А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и

проблемы правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14 / А.В. Мартынов. — Воронеж, 2011. — 662 с.

101. Макарейко, Н.В. Административное право: учебное пособие для вузов / Н.В. Макарейко. — 10-е изд., пер. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 259 с.

102. Максимов, И. В. Убеждение и принуждение как методы управленческой деятельности: понятие, содержание и отличительные особенности / И. В. Максимов // Правовая политика и правовая жизнь. — 2008. — № 1. — С. 156-161.

103. Масалаб А.Ф. Проблемы развития государственного контроля и надзора в контексте реформы законодательства // Правоприменение. 2020. Т. 4, № 4. С. 94–101.

104. Медникова, В. Риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора: нормативные и методические аспекты. Классификация видов деятельности и хозяйствующих субъектов контрольнонадзорных мероприятий / В. Медникова // Образовательный портал [Электронный ресурс]. URL: <http://www.myshared.ru/slide/1277662/> (дата обращения: 15.05.2018).

105. Мележик, Л. М. Организационно-правовое обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в Российской Федерации : специальность 12.00.14 "Административное право; административный процесс" : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Мележик Лариса Михайловна. — Саратов, 2010. — 32 с.

106. Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под редакцией Л. Л. Попова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 456 с.

107. Нистратов, С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.Г. Нистратов. — Волгоград, 2012. — 239 с.

108. Новгородцев П.И. Об общественном идеале / П.И. Новгородцев. - М., 1991. - 548 с.

109. Овчинников, А.И. Правовое мышление: Теоретико-методологический анализ: монография / А. И. Овчинников; отв. ред. П. П. Баранов; Рост. гос. ун-т. - Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 2003 (Отпеч. в ООО ВУД). - 341 с.

110. Онищенко, Г.Г. Анализ риска здоровью в задачах совершенствования санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации / Г.Г. Онищенко, А.Ю. Попова, Н.В. Зайцева и др. // Анализ риска здоровью. — 2014. — № 2. — С. 4–14.

111. Осипов, М. Ю. Качество российского законодательства как ключ к повышению его эффективности / М. Ю. Осипов // Актуальные проблемы экономики и права. – 2016. – № 4. – С. 88-95.

112. Павлюк А.В. К вопросу о понятии механизма административно-правового регулирования // Право. Экономика. Безопасность. - 2015. №. 1. - С. 54 - 57.

113. Панова, И. В. О предмете административно-правового регулирования / И. В. Панова // Публичное право сегодня. – 2020. – № 3. – С. 56-82.

114. Поляков, А. В. Общая теория права : учебник / А. В. Поляков, Е. В. Тимошина. — 2-е изд. — Санкт-Петербург : СПбГУ, 2015. — 472 с.

115. Попова, А.Ю. и др. О развитии системы риск-ориентированного надзора в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей / А.Ю. Попова, Н.В. Зайцева, И.В. Май, Д.А. Кирьянов // Анализ риска здоровью. — 2015. — № 12. — С. 4–12.

116. Попова, Н. Ф. К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти / Н. Ф. Попова // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2011. – № 8(70). – С. 47-55.

117. Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. Административное право Российской Федерации: учебник. (2-е издание, переработанное и дополненное) (Попов Л.Л., Мигачев Ю.И.) (отв. Ред. Л.Л. Попов), РГ-Пресс, 2019.

118. Попов Л.Л. Административное право / под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юрист, 2002.

119. Попов Л.Л., Студеникина М.С. Административное право / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – 3-е изд. – М.: Норма, 2020.

120. Правовой анализ использования оценки риска здоровью в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения / А. О. Карелин, А. Ю. Ломтев, Г. Б. Еремин [и др.] // Гигиена и санитария. – 2020. – Т. 99, № 6. – С. 624-630.

121. Редько, А. Н. Становление системы здравоохранения в первые месяцы советской власти / А. Н. Редько, Д. В. Веселова // Электронный сетевой политематический журнал "Научные труды КубГТУ". – 2017. – № 10. – С. 190-200.

122. Россинский Б.В. Современное понимание предмета административного права. // Правовая политика и правовая жизнь, 3.1, 2021.

123. Россинский, Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. — 4-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма: Инфра-М, 2010. — 800 с.

124. Россинский, Б. В. Современное понимание предмета административного права / Б. В. Россинский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № S3-1. – С. 37-43.

125. Радыгин А.Д., Энтов Р.М. и др. Внешние механизмы корпоративного управления: некоторые прикладные проблемы // Научные труды Института экономики переход. периода. № 104Р. М.: ИЭПП, 2007. – 301 с.

126. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право. М.: Норма; Инфра-М, 2015.

127. Смирнова, Е.Н. О некоторых вопросах совершенствования законодательства Российской Федерации о комплексной профилактике

нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) / Е.Н. Смирнова // Юридическая наука. — 2019. — № 8. — С. 106-109.

128. Смородинова, Ю.С. Контроль и надзор в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: административноправовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ю.С. Смородинова. — Волгоград, 2015. — 210 с.

129. Соколов А.Ю., Астахова Е.А. Публичная власть в современной России: реальность и перспективы. // Правовая политики и правовая жизнь, 3, 2023.

130. Сахно, А. И. Проблемы кодификации законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения Российской Федерации / А. И. Сахно // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 2. – С. 216-227.

131. Сильченко Н.П. Международноправовые механизмы обеспечения права на охрану здоровья в контексте эпидемий, представляющих глобальную угрозу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

132. Сенатова, Е. В. Предмет административно-правового регулирования при исполнении уголовных наказаний / Е. В. Сенатова // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – С. 44-48.

133. Старилов Ю.Н. Административное право. Ч. 2. Воронеж, 2001.

134. Старилов, Ю.Н. Курс общего административного права. Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты / Ю.Н. Старилов. — М.: Издательство НОРМА, 2002. — 728 с.

135. Старилов Ю.Н. Общее административное право: в 2 ч. / под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во ВГУ, 2016. – Ч. 1.

136. Соколов А.Ю. Административное право Российской Федерации / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма, 2016.

137. Телегина А.С. Административное право: учебник / под общ. ред. А. С. Телегина; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Пермь, 2020 – 340 с.

138. Темчур, А. С. Сущность и характеристики экстремальной ситуации / А. С. Темчур // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2021. – № 2-3(53). – С. 62-65.
139. Тимофеев И.В. Конституционно-правовая концепция развития регулирования общественных отношений при оказании медицинской помощи в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 45-53.
140. Тихомиров Ю.А. Риск и право: научное издание / Ю. А. Тихомиров, С. М. Шахрай. — Москва : Изд-во Московского ун-та, 2012. — 62 с.
141. Труфанов М.Е. О смысле разделения административно-правовых знаний на общую и особенную части: философско-правовой аспект. Административное право и административный процесс. // Вестник Краснодарского Университета МВД России. - 2019. - № 4 (46).
142. Труфанов Михаил Егорович Нормативно-деятельностная природа норм административного права // Общество и право. 2012. №3 (40).
143. Телегина А.С. Административное право: учебник / под общ. ред. А. С. Телегина; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Пермь, 2020 – 340 с.
144. Тихомиров Ю.А. Риск в праве: природа и причины. Концептуальные вопросы правоведения. Юридические науки. Право и современное государство. 6/2016.
145. Тихомиров, Ю.Н. Административное право и процесс полный курс / Ю.А. Тихомиров; Гос. ун-т - Высш. шк. экономики. — 2-е изд., доп. и перераб.. — Москва : Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005. — 696 с.
146. Тихомиров С.В. Государственное управление как юридическая категория // Право и управление. XXI век. 2008. № 1.
147. Тамбовцев В.Л. Основы институционального проектирования. М.: Инфра-М, 2007. – 144 с.

148. Устинова, Ю.В. Проблемы формирования критериев эффективности государственного контроля и надзора в сфере связи и инфокоммуникаций / Ю.В. Устинова, А.В. Малов // Т-Comm. — 2014. — № 7. — С. 83–86.

149. Филатов, Н. Н. Этапы становления и развития Государственной санитарной инспекции Москвы / Н. Н. Филатов, Н. В. Леонард, А. И. Шишкина // Гигиена и санитария. – 2009. – № 6. – С. 4-7.

150. Чесноков А.С. Исполнительная власть в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

151. Шергин, А. П. Императивные и диспозитивные начала в административном праве / А. П. Шергин // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики : XIII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): в 3 частях, Москва, 21–23 ноября 2017 года. Том Часть 3. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью "Перспектив", 2018. – С. 17-25.

152. Шилюк, Т.О. Административно-правовое регулирование в области здравоохранения: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Т.О. Шилюк. — М., 2010. — 232 с.

153. Юсупов, В.А. Теория административного права / В. А. Юсупов. - Москва : Юрид. лит., 1985. - 160 с.

154. Friehe T., Tabbach A. Preventive enforcement // International Review of Law and Economics, 2013, vol. 35, issue C, p. 1-12. Ремизов П.В. Современное состояние превентивной функции административной ответственности. Международная научно-практическая онлайн-конференция «Актуальные проблемы административно-профилактической деятельности». Юридическая наука и практика. С. 322-323.