

- <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=1642#kaxXEfSwBR4qAHNI>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
  8. Узагальнення практики застосування до осіб, які беруть участь у справі, та осіб, присутніх в судовому засіданні, заходів впливу за неповагу до суду. URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjJhfjn7YDyAhVik4sKHQZRDwIQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fkmoas.gov.ua%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffiles%2Fnepovaga\\_do\\_sudu\\_na\\_sayt.doc&usg=AOvVaw0K0yu4H9GT8BsPvXPRDny2](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjJhfjn7YDyAhVik4sKHQZRDwIQFjAAegQIAhAD&url=https%3A%2F%2Fkmoas.gov.ua%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffiles%2Fnepovaga_do_sudu_na_sayt.doc&usg=AOvVaw0K0yu4H9GT8BsPvXPRDny2)
  9. Коломоєць Т., Калашник Ю. Проблеми та перспективи удосконалення відповідальності за прояв неповаги до суду. Слово Національної школи суддів України. 2013. № 2. С. 73-82.
  10. Остафійчук Л.А. Юридична відповідальність за неповагу до суду: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2015. 230 с.

УДК 342.95

*Євген Хайнацький,  
здобувач ПВНЗ «Університет  
сучасних знань» (м. Київ)*

### **ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ**

*В статті розглянуто основні види форм діяльності органів публічної адміністрації у сфері епідеміологічного контролю та нагляду. Визначено авторське розуміння поняття та змісту форм такої діяльності та розкрито основні особливості кожної з них. Запропоновано окремі перспективні напрями використання тих чи інших форм, а також виділено проблемні питання, що пов'язані з форматом реалізації такої діяльності.*

*Ключові слова: epidemiological monitoring, epidemiological surveillance, форми діяльності, epidemiological well-being, правові та організаційні форми епідеміологічного контролю.*

*Хайнацький Е.*

*Формы деятельности органов публичной администрации относительно обеспечения эпидемиологического контроля и надзора в Украине*

*В статье рассмотрены основные виды форм деятельности органов публичной администрации в сфере эпидемиологического контроля и надзора. Определено авторское понимание понятия и содержания форм такой*

деятельности, раскрыто основные особенности каждой из них. Предложено отдельные перспективные направления использования тех или иных форм, а также выделены проблемные вопросы, связанные с форматом реализации такой деятельности.

*Ключевые слова:* эпидемиологический контроль, эпидемиологический надзор, формы деятельности, эпидемиологическое благополучие, правовые и организационные формы эпидемиологического контроля.

**Khainatskyi Ye.**

***Forms of Activity of Public Administration Agencies on Ensuring Epidemiological Monitoring and Surveillance in Ukraine***

*The author of the article has studied the main types of the forms of activities of public administration agencies in the field of epidemiological monitoring and surveillance. The author has defined own understanding of the concept and content of the forms of such activities and has revealed the main specific features of each of them. Some perspective directions of using these or those forms have been offered, and the problematic issues related to a format of realization of such activity have been distinguished.*

**Keywords:** *epidemiological monitoring, epidemiological surveillance, forms of activity, epidemiological well-being, legal and organizational forms of epidemiological monitoring.*

**Постановка проблеми.** Реформаторські зміни органів влади у світлі євроінтеграції не оминають і систему охорони здоров'я, яка має найбільше відношення до контролю та нагляду за системою епідеміологічного благополуччя в Україні. Процеси щодо відновлення або створення служб, які постійно обговорюються, підсилюють до себе увагу ще і через поширення інфекційних захворювань, які є вкрай актуальними у ХХІ столітті. Крім того, це пояснюється і важливістю контрольно-наглядової функції у сфері державного управління. Тобто натепер відчувається відсутність чітко визначеної системи органів епідеміологічного контролю та нагляду, що призводить до збільшення випадків порушень. Вони хоча і не значні, але у сукупності створюють реальну загрозу не лише епідеміологічному благополуччю суспільства, а й усій системі національної безпеки.

Слід погодитись з думкою В.І. Теремецького, який стверджує, що сьогодні охорона навколишнього природного середовища є одним із пріоритетних питань державної політики в Україні, а забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [1, с. 210]. При цьому забезпечення здоров'я населення здійснюється у різних формах, які нерозривно пов'язані між собою. Належний рівень екологічної безпеки призводить до стабільного зростання якості життя людини і нівелює сприятливі умови для поширення епідемій. Протиепідеміологічні заходи додатково впливають і на рівень соціального забезпечення населення. В цьому проявляється нерозривна єдність напрямів діяльності органів публічної адміністрації.

Діяльність органів публічної адміністрації щодо забезпечення належного епідеміологічного благополуччя та ефективного епідеміологічного контролю та нагляду багато в чому залежить від злагодженої системи дій. Комплексний характер таких заходів призводить до складності їх наукового осмислення та аналізу. Тому важливо більш детально зупинитися саме на

формах такої діяльності, що забезпечить підґрунтя для подальшого дослідження окресленої сфери суспільних відносин.

**Стан дослідження даної теми.** Адміністративно правова наука об'єднує чимало думок видатних вчених з приводу змісту, класифікації та сутності форм діяльності органів влади. Крім того, достатньо цікаво проведено ряд невеликих досліджень у сфері епідеміологічного благополуччя. Однак саме епідеміологічний контроль і нагляд, а особливо форми їх організації досі не набули достатнього наукового обґрунтування. Форми діяльності органів влади у цій площині мають специфіку через великий перелік суб'єктів та змістовність епідеміологічного контролю та нагляду.

**Метою статті** є аналіз форм діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду в Україні. Першочергове значення має теоретичне осмислення форм контрольної-наглядової діяльності, адже комплексний характер такої діяльності породжує багато складнощів з точки зору їх практичної реалізації. Тому з'ясування змісту форм є актуальним та необхідним.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз системи епідеміологічного контролю та нагляду призводить і до з'ясування більш повної картини діяльності органів публічної адміністрації щодо забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду. Насамперед варто зупинитися на визначенні такого поняття як «органи публічної адміністрації». С.С. Алексєєв слушно визначає, що до наукової термінології ставляться відповідні вимоги, такі як її однозначність, суворість визначеності, ясність, усталеність, а також сумісність із комплексом інших вживаних у науці термінів [2, 35-36]. Відсутність натепер нормативно визначеного поняття «публічна адміністрація» у поєднанні з його систематичним використанням як у наукових, так і в політичних сферах може призводити до непорозуміння через різні тлумачення цього поняття суб'єктами відносин. Тому в межах нашого дослідження пропонується проаналізувати існуючі визначення поняття «органи публічної адміністрації» з метою однозначності та зрозумілості усіх подальших висновків.

Дослідження інших вчених переконливо свідчать, що систему органів виконавчої влади, які здійснює адміністративно-управлінські функції, необхідно розглядати цілісно. Для означення відповідної системи органів виконавчої влади у багатьох країнах світу використовується термін «публічна адміністрація» (public administration) [3, с. 51]. Тобто в цьому разі знову проглядається функціональний підхід, який передбачає віднесення до системи органів публічної адміністрації будь-які структури виконавчої влади, що виконують адміністративно-управлінські функції. Утім таке визначення не виключає участь недержавних органів або органів місцевого самоврядування, адже не варто забувати про делеговані повноваження та функції у сфері забезпечення прав і свобод людини в поєднанні з адміністративно-управлінською діяльністю.

У подальшому дослідженні пропонується розглядати органи публічної адміністрації в їх широкому значенні через специфіку сфери забезпечення епідеміологічного благополуччя в Україні. До таких органів доцільно віднести як державні органи виконавчої влади, виконавчі підрозділи органів місцевого самоврядування, так і недержавні організації, які у своїй діяльності тим чи іншим чином беруть участь у здійсненні епідеміологічного контролю чи нагляду.

Враховуючи сутність терміну «органи публічної адміністрації», важливо здійснити класифікацію форм їх діяльності у сфері забезпечення та

реалізації заходів епідеміологічного контролю і нагляду. Це також пояснюється тим, що нині і досі не сформовано стабільну організаційну систему суб'єктів епідеміологічного контролю та нагляду. Увесь комплекс діяльності щодо епідеміологічного контролю та нагляду варто розглядати залежно від порядку організації комплексу заходів, спрямованих на забезпечення реалізації функцій у сфері епідеміологічного контролю. Інакше кажучи, увесь комплекс дій щодо забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду простіше та доступніше розглядати виходячи з форм їх реалізації. Це дасть можливість згрупувати дії окремих суб'єктів.

Поняття «форма» (від латин. «forma») означає зовнішній вигляд, зовнішній вияв, зовнішнє вираження. Тлумачний словник української мови більш повно характеризує поняття «форма», визначаючи його як обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд, конфігурація; тип, будова, спосіб організації чого-небудь; видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи; спосіб здійснення, виявлення будь-якої дії; суворо встановлений порядок у будь-якій справі [4, с. 665; 5, с. 58]. Різноманіття понять свідчить про несформованість усталеного розуміння цього терміну. Правильний відбір форми діяльності будь-якого суб'єкта є одним із ключових факторів, що впливають на ефективність діяльності у всіх сферах.

Традиційно в адміністративно-правовій науці форми забезпечення будь-якої діяльності розділяють на два види: правову та організаційну. З огляду на це варто зауважити, що форми діяльності із забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду є більш ширшим поняттям, однак останні можуть мати дещо відмінне змістовне наповнення, тобто виражати іншу сутність. Якщо у випадку форм забезпечення йдеться про створення умов для подальшої діяльності, то форми діяльності із забезпечення реалізації певної функції, у нашому випадку епідеміологічного контролю та нагляду, розглядаються більш конкретизовано відносно практичної реалізації повноважень, а не абстрактного наповнення змістом окремих форм.

Правові форми забезпечення діяльності органів епідеміологічного контролю та нагляду варто вважати засобами функціонування механізму правового реагування. Правові форми діяльності залежно від характеру діяльності можна класифікувати на правовстановлюючу, правозастосовну, правоохоронну, установчу, контрольню-наглядову. Різновидом правовстановлюючої діяльності є правотворча діяльність [6, с. 85]. Важливо зазначити, що правові форми забезпечення діяльності органів публічної адміністрації є своєрідною діяльністю стосовно епідеміологічного контролю та нагляду, яка є юридичним фактом, тобто спричиняє виникнення зміни або припинення тих чи інших відносин. Правові форми обов'язково відповідають вимогам закону та породжують певні юридичні наслідки. Щодо вузького розуміння органів публічної адміністрації, як системи органів виконавчої влади, то зауважимо, що нормативне регулювання діяльності цих органів у сфері епідеміологічного контролю є підґрунтям для реалізації правових форм забезпечення такої діяльності.

Важливо зазначити, що окремий різновид правової форми – контрольню-наглядова форма, майже повністю відповідає специфіці питання, що досліджується. Однак і такий вид діяльності передбачає різні правові форми діяльності. Так, необхідно розпочати з правовстановлюючої, яку ще можна розглядати як нормотворчу. Органи державної влади та місцевого самоврядування уповноважені шляхом створення нормативно-правових актів впливати на стан забезпечення епідеміологічного благополуччя в Україні. До

правотворчої форми варто відносити механізм нормотворення, який включає діяльність декількох суб'єктів. Крім цього, варто додати, що епідеміологічний контроль та нагляд виражається у прийнятті відповідних управлінських нормативних актів з приводу організації даної діяльності.

Правозастосовна форма тісно пов'язана із правотворчою і полягає у реалізації нормативно-встановлених приписів. Така діяльність має владний, організаційно-управлінський, індивідуально-конкретний характер, а також чітко визначену законом процедуру.

Застосування права від інших форм його реалізації відрізняє те, що тут неможлива бездіяльність (пасивна поведінка, як при дотриманні норм), право на правозастосовну діяльність поєднується з обов'язком її здійснення. Правозастосування має похідний характер, оскільки забезпечує реалізацію права третіми особами. Застосування одних норм одночасно потребує дотримання, виконання і використання інших, а отже, правозастосування – комплексна правореалізуюча діяльність [7, с. 424; 8, с. 2]. Важливою ознакою правозастосування є саме активна діяльність суб'єктів, що полягає у контролюючому впливі на суспільство або суспільні відносини, а також здійсненні обліково-аналітичної діяльності стосовно фактів поширення епідемій та інфекційних захворювань.

З огляду на правоохоронну форму діяльності із забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду, варто наголосити на специфіці суб'єктів, які безпосередньо реалізують правоохоронну компетенцію у сфері забезпечення епідеміологічного благополуччя. Правоохоронна форма забезпечення епідеміологічного контролю полягає у виявленні уповноваженими суб'єктами порушень у сфері епідеміологічного благополуччя та притягнення винних осіб до відповідальності, а також відновлені порушеного права. Правоохоронна форма забезпечення більше притаманна епідеміологічному контролю, що пояснює можливість активного впливу органів публічної адміністрації.

Наступною правовою формою є установча форма, яка переважно полягає в створенні, реорганізації або ліквідації окремих суб'єктів епідеміологічного контролю та нагляду. Яскравим прикладом реалізації такої форми наразі є діяльність Міністерства охорони здоров'я України, на яке безпосередньо покладено обов'язки призначати уповноважених осіб на здійснення владної діяльності у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, водному, залізничному, повітряному транспорті щодо епідеміологічного нагляду (спостереження), запобігання виникненню і поширенню інфекційних хвороб людини, локалізації та ліквідації їх спалахів та епідемій, крім заходів державного нагляду (контролю) та надання документів дозвільного характеру. Крім того, важливо пам'ятати про повноваження інших органів центральної та місцевої влади щодо створення підрозділів та органів з охорони здоров'я, які безпосередньо здійснюють великий обсяг діяльності стосовно епідеміологічного контролю та нагляду. Повноваження Кабінету Міністрів України щодо формування органів публічної адміністрації у сфері епідеміологічного контролю та нагляду є установчою формою забезпечення епідеміологічного контролю. Враховуючи, що до органів публічної адміністрації слід відносити органи місцевого самоврядування, то реалізація права на участь в управлінні державою шляхом голосування на виборах також є опосередкованою формою забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду. Підсумовуючи зазначимо, що установча форма діяльності у сфері епідеміологічного благополуччя в різних обсягах притаманна усім без виключення суб'єктам цих відносин.

Контрольно-наглядова форма забезпечення епідеміологічного благополуччя є ключовою під час здійснення епідеміологічного контролю та нагляду. Тому таке оформлення змісту досліджуваних відносин є базовим і виражається у багатьох заходах. Погоджуючись з думкою О.М. Музичука [8], зауважимо, що контрольна наглядова форма може поділятися на декілька різновидів починаючи із перевіркою діяльності і закінчуючи дозвільними видами заходів, ліцензуванням та виявленням фактів порушень, що є підставою для ініціювання механізмів притягнення до відповідальності. Виникнення правових наслідків таких дій є обов'язковим в процесі реалізації таких заходів.

Правові форми з огляду на їх сутність в процесі епідеміологічного контролю та нагляду, а особливо з огляду на те, що переважна більшість суб'єктів є органами влади, є базовою формою реалізації зазначених повноважень. Тобто визначеність у нормативно-правових актах порядку діяльності органів публічної адміністрації свідчить про те, що всі функції мають правову форму вираження. Натомість варто говорити і про іншу неправову форму – організаційну форму діяльності із забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду.

Інакше кажучи, до організаційної форми належить діяльність що передуює реалізації правових, тобто створює умови для належної реалізації правових форм, знову ж таки через те, що діяльність органів влади має чітко визначатися законом і передбачає правові наслідки.

В адміністративно-правовій науці неодноразово зустрічається ототожнення понять організаційні та неправові форми. Варто зазначити, що не погоджуючись із відсутністю правової регламентації як основною характеристикою організаційної форми забезпечення діяльності, необхідно підкреслити, що неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення, спрямовані на виконання тактичних і оперативних завдань (О.П. Рябченко) [10, с. 26–27]. Тобто вчена акцентує увагу на тому, що будь-яка організаційна діяльність органів публічної адміністрації врегульована нормами законодавства.

«Організаційна форма» як окремо взята управлінська категорія передбачає здійснення управлінсько-важливих дій, спрямованих на акумулювання та розподіл організаційних, управлінсько-оперативних та матеріально-технічних засобів і прийомів у сфері державно-управлінської діяльності. Тобто «організаційна форма» характеризується сукупність чинників (факторів), що визначають порядок прийняття чи ухвалення управлінського рішення, його виконання та контроль [11].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, зазначимо, що організаційними або неправовими формами забезпечення епідеміологічного контролю та нагляду є створення відповідних умов для ефективної реалізації правових форм. Тобто організаційні форми нерозривно пов'язані з правовими. Цей взаємозв'язок підтверджується тим, що існування одних без інших не можливе і не раціональне. Характерною ознакою форм реалізації епідеміологічного нагляду та контролю має бути запровадження системної взаємодії усіх органів публічної адміністрації у цій площині, що забезпечить більш якісний та зрозумілий результат, адже епідеміологічна безпека у сучасному світі все більше набуває актуальності.

**Список використаних джерел**

1. Теремецький В.І. Охорона навколишнього природного середовища в Україні: проблеми законодавчого забезпечення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 210–218.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. 1. Москва: Юрид. лит., 1981. 360 с.
3. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Київ: Міленіум, 2002. 136 с.
4. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. 2-е вид. Київ: АКОНІТ, 2004. Т. 3: П–Я. 862 с.
5. Шпак Ю.А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 5. С. 58–68.
6. Тарахонич Т.І. Правові форми діяльності держави як засіб функціонування механізму правового регулювання. *Правова держава*. 2015. Вип. 26. С. 83–93.
7. Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под общ. ред. академика РАН, д-ра юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. Москва: НОРМА, 2006. 832 с.
8. Барандич С. Правозастосування в сучасному вимірі юридичної науки. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. С. 1–7.
9. Музичук О.М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків. 2010. 481 с.
10. Рябченко О.П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія. Харків, 1999. 299 с.
11. Білей М.В. Організаційні форми реалізації державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. № 7. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=986>