***В. В. Мартиновський*,** аспірант. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Нормативно-правове регулювання порядку накладення штрафів органами санітарно-епідеміологічної служби

Законодавство України про адміністративні штрафи формувалось протягом тривалого часу і нині є великим за обсягом і досить розгалуженим. Ці обставини певною мірою ускладнюють його застосування.

В адміністративно-правовій літературі безпосередньо питанням адміністративних штрафів присвячено праці Г. П. Бондаренка[1], І. І. Веремєєнко[2], М. Я. Савіна[3], проте більшість з них написані ще до проголошення незалежності України та присвячені окремим питанням процедури застосування цього стягнення.

Мета статті — визначити порядок та характерні риси накладення та стягнення штрафів органами санітарно-епідеміологічної служби.

[1] Див.: *Бондаренко Г. П.* Административный штраф, условия и порядок его применения в современный период: Автореф. дис... канд. юрид. наук.: 12.00.02. – Х., 1966. – 23 с.

[2] Див.: *Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции. – М.: Юрид. лит., 1975. – 192 с.

[3] Див.: *Савин М. Я.* Административный штраф. – М.: Юрид. лит., 1984. – 112 с.

© Мартиновський В. В., 2005

Слід зазначити, що штраф — це міра адміністративного стягнення майнового характеру, що накладається на особу, винну у вчиненні адміністративного правопорушення[1], яка характеризується:

– державним примусом;

– обмеженням майнових інтересів тих, до кого він застосовується;

– одноразовим стягненням[2].

Штраф, що накладається в адміністративному порядку, є самостійною мірою адміністративного стягнення.

Не можна не зазначити, що вказані характерні риси адміністративного штрафу не забезпечують достатньої ефективності цієї міри стягнення, його впливу на правопорушника. Така його риса, як одноразовість, має і свої слабкі сторони, що полягають у разовому, а тому і короткочасному впливі на свідомість і поводження правопорушника.

Діяльність органів санітарно-епідеміологічної служби по застосуванню штрафів регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення[3], Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»[4] та Наказом МОЗ України «Про затвердження Інструкції про порядок накладення і стягнення штрафів за порушення санітарного законодавства»[5].

Згідно із ст. 27 КпАП штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених законодавством України. Слід зазначити, що при процедурі накладення штрафу законодавець зобов'язує враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність.

Перш за все, підкреслимо, що адміністративному провадженню притаманна певна послідовність проведення відпо-

[1] Див.: *Бондаренко Г. П.* Административный штраф, условия и порядок его применения в современный период. – С.10.

[2] Див.: *Савин М. Я.* Административный штраф. – С. 3.

[3] Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

[4] Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №27. – Ст. 218.

[5] Наказ МОЗ України № 64 від 14.04.95.

відних процесуальних дій. Загальновідомим є існування чотирьох стадій провадження справ про адміністративні правопорушення. До них належать: порушення справи; розгляд справи та винесення постанови; оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення; виконання цієї постанови.

Перша стадія — порушення справи. Вона починається зі складання протоколу про порушення санітарних норм. Підставою для складання протоколу може бути: факт порушення санітарного законодавства; невиконання постанов, розпоряджень, приписів, висновків посадових осіб органів санітарно-епідеміологічної служби. Такий факт обов'язково повинен фіксуватися в протоколі або попередньо може бути зазначений також в інших актах органів та установ державної санітарно-епідеміологічної служби України. До них можна віднести: акти перевірок дотримання санітарного законодавства, протоколи лабораторно-інструментальних досліджень, результати державної санітарно-гігієнічної експертизи тощо. Ці документи, а також скарги та заяви, що надійшли від органів, установ та громадян, можуть прилучатися до протоколу.

Слід зазначити, що протокол складається у трьох примірниках, один з яких у триденний термін передається посадовій особі, яка уповноважена розглядати справу, другий — порушнику, третій — зберігається у посадової особи, що склала протокол. У випадку якщо посадова особа органів санітарно-епідеміологічної служби яка склала протокол, сама розглядає справу, протокол складається у двох примірниках.

Протокол складається на спеціальному бланку з вказівкою обов'язкових реквізитів:

– дати і місця його складання;

– посади, прізвища, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол;

– відомостей про особу правопорушника (прізвище, ім'я, по батькові порушника, число, місяць і рік народження, домашня адреса, найменування і адреса постійного місця роботи;

– місця, часу вчинення та суті адміністративного правопорушення, зокрема в якій саме дії або бездіяльності та за яких умов це порушення відбулося, з посиланням на конкретні статті Закону «Про санітарне та епідеміологічне благополуччя населення», пункти санітарних норм, що порушуються, або на конкретні постанови, розпорядження, приписи, висновки посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби, які не виконуються;

– акта законодавства, що стосуються забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, і пунктів санітарних норм, що порушуються, або зазначення конкретної постанови, розпорядження, припису, висновку посадової особи органу санітарно-епідеміологічної служби, які не виконуються;

– нормативного акта, що передбачає адміністративну відповідальність за таке правопорушення;

– прізвища, адреси свідків та потерпілих, якщо вони є;

– пояснення порушника;

– інші відомості, необхідні для вирішення справи.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка вчинила адміністративне правопорушення. При наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаний також і цими особами.

В разі відсутності бланка протокол складається на звичайному аркуші паперу, що не суперечить чинному законодавству. Проте вважаємо, що необхідно протоколи про порушення санітарного законодавства складати тільки на спеціальних бланках, більш того, потрібно ввести номерні бланки протоколів про адміністративні правопорушення, як це зроблено в інших органах державного управління. Це дало б змогу вдосконалити діяльність контролюючих органів за правильним складанням протоколів та поліпшити роботу органів санітарно-епідеміологічної служби.

Протоколи про адміністративні правопорушення в сфері санітарного законодавства складають посадові особи органів санітарно-епідеміологічної служби. Протоколи, складені посадовцями вищестоящих органів, на їх розсуд можуть бути передані на розгляд нижчестоящих посадових осіб. При цьому слід зробити уточнення відносно повноважень вищестоящих головних державних санітарних лікарів або їх заступників. Вони наділені правом за своєю ініціативою взяти на розгляд та вирішення від нижчестоящої посадової особи державної санітарно-епідеміологічної служби справу про порушення санітарних

норм. Такі випадки мають місце, коли, наприклад, заподіяні збитки у великих розмірах. Але в чинному законодавстві бракує чіткості виділення випадків, коли вищестоящі посадовці органів санітарно-епідеміологічної служби мають право брати у провадження справу від нижчестоящого посадовця цієї ж служби. Таким чином, необхідно встановити перелік вищезазначених випадків, що сприятиме правильному застосуванню санітарного законодавства.

Що ж стосується повноважень Головного державного санітарного лікаря України та його заступників, то вони мають право складати протоколи та розглядати справи незалежно від місця вчинення порушення санітарного законодавства та підлеглості об'єктів.

Слід зазначити, що якість складання протоколів має велике значення для подальшого розгляду та вирішення справи, прийняття законного та обґрунтованого рішення.

Наступна стадія провадження по справі про адміністративне правопорушення — розгляд справи та винесення рішення. Справа про порушення санітарного законодавства розглядається уповноваженою посадовою особою державної санітарно-епідеміологічної служби в п'ятнадцятиденний термін з дня одержання протоколу. На даній стадії адміністративного провадження посадова особа органів санітарної епідеміологічної служби зобов'язана вирішити такі питання:

– чи належить до її компетенції розгляд даної справи;

– чи правильно складено протокол та інші матеріали справи;

– чи повідомлено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;

– чи витребувались необхідні додаткові матеріали (якщо вони потрібні);

– чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників та адвоката.

При підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері санітарного законодавства посадова особа, яка розглядає справу, в першу чергу має своєчасно повідомити осіб, які беруть учать у її розгляді, про час і місце її розгляду. Такого роду справа обов'язково повинна розглядатися у

присутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. У розгляді справи можуть брати участь: потерпілий, законні представники, адвокат, свідки, експерти та перекладачі.

Особливе значення має стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері санітарного законодавства. При розгляді справи посадова особа державної санітарно-епідеміологічної служби, розглядаючи справу, зобов'язана з'ясувати такі питання:

– чи було вчинено порушення санітарного законодавства;

– чи винна дана особа в його вчиненні;

– чи підлягає вона адміністративній відповідальності;

– чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність;

– чи заподіяна майнова шкода, а також з'ясувати інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

За результати розгляду справи обов'язково виноситься один з таких процесуальних документів: постанова про накладення штрафу або постанова про закриття справи.

Вищезазначений документ оголошується негайно по закінченні розгляду справи. Копія постанови у триденний термін вручається або надсилається особі, щодо якої її винесено, а також потерпілому на його прохання.

Посадовці державної санітарно-епідеміологічної служби після розгляду справи, керуючись ст. 282 КпАП, мають право внести у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють вчиненню порушення санітарного законодавства, та просити повідомити її про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції.

Наступна стадія адміністративного провадження — оскарження постанови про накладення штрафу. Дана постанова може бути оскаржена тільки вищестоящому державному санітарному лікарю та до районного або міського суду, рішення якого є остаточним.

Скарга на постанову про накладення штрафу може бути подана протягом десяти днів з дня винесення постанови. Якщо скарга подана у встановлений термін, то виконання постанови зупиняється до її розгляду.

Специфічною рисою цієї стадії є те, що скарга на постанову про накладення штрафу подається виключно через посадову особу, яка винесла цю постанову, після чого отримана скарга протягом трьох днів надсилається разом зі справою до суду або до вищестоящого головного державного санітарного лікаря, що уповноважений розглядати справу. На наш погляд, це значно ускладнює процедуру оскарження. З цього приводу було б логічніше, щоб особа, яка оскаржує рішення, подавала скаргу безпосередньо вищестоящому головному санітарному лікарю. В цілому подача скарги через особу, дії якої оскаржувались, слід визнати таким, що не відповідає сучасним стандартам забезпечення прав громадян на звернення.

Якщо скарга на постанову про накладення штрафу розглядається вищестоящим головним державним санітарним лікарем або його заступником, то вона повинна бути розглянута у десятиденний термін з дня її надходження.

Підготовка до розгляду справи про оскарження постанови про накладення штрафу передбачає необхідність витребувати від посадової особи, яка винесла постанову, такі документи: протокол; постанову про накладення штрафу; розписку особи, на яку накладено стягнення, про вручення їй постанови з вказівкою дати вручення.

Після розгляду скарги на постанову про накладення штрафу вищестоящий головний державний санітарний лікар обов'язково повинен прийняти одне з таких рішень:

– залишити постанову про накладення штрафу без змін, а скаргу без задоволення;

– скасувати постанову про накладення штрафу і направити справу на новий розгляд;

– скасувати постанову про накладення штрафу і закрити справу;

– зменшити розмір штрафу.

Слід зазначити, що після розгляду скарги на постанову про накладення штрафу особа, яка розглядала скаргу, зобов'язана протягом трьох днів письмово повідомити про прийняте рішення посадову особу, дії якої оскаржувалися.

Остання стадія провадження по адміністративній справі про порушення санітарного законодавства — виконання постанови про накладення штрафу. Характерною рисою цієї стадії є те, що постанова про накладення штрафу підлягає виконанню з моменту її винесення.

При оскарженні або опротестуванні вона підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення. Постанова про накладення штрафу виконанню не підлягає в тому випадку, якщо її не було звернено до виконання протягом трьох місяців з дня винесення.

Виконанням постанови про накладення штрафу адміністративне провадження в справі закінчується, після чого здійснюється відповідний запис про закриття справи посадовою особою державної санітарно-епідеміологічної служби, що розглядала справу, шляхом реєстрації їх у журналі обліку справ про порушення санітарного законодавства.

Таким чином, процедура накладення та стягнення штрафів органами санітарно-епідеміологічної служби має певні особливості та містить три основні стадії (порушення справи; розгляд справи та винесення постанови; виконання цієї постанови) та одну альтернативну (оскарження постанови про накладення адміністративного стягнення).

Отже, адміністративні штрафи, які застосовуються органами санітарно-епідеміологічної служби, є досить ефективними, про що свідчить практика їх застосування. Слід зазначити, що у контексті реформування системи адміністративних стягнень необхідно посилити їх ефективність, усунути можливі фактори, які дають змогу знижувати результативний вплив цієї санкції, шляхом удосконалення адміністративно-штрафного законодавства, процесуальних аспектів реалізації штрафу як виду адміністративного стягнення.