

УДК 349.6

САНІТАРНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ, ВИДИ, САНКЦІЇ

Ліхтер М.П., аспірант
кафедри аграрного, земельного
та екологічного права імені академіка В.З. Янчука
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті надано визначення понять «юридична відповідальність за санітарні правопорушення» і «санітарне правопорушення». Проаналізовано зв'язок санітарного і екологічного правопорушень. Наведено особливості санітарних правопорушень. Здійснено класифікацію санітарних правопорушень. Опрацьовано законодавство, яке передбачає юридичну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя. Сформульовано відповідні висновки і пропозиції внесення змін до чинного законодавства.

Ключові слова: юридична відповідальність, санітарне правопорушення, санітарно-епідемічне благополуччя, санкції.

В статті дані определения понятий «юридическая ответственность за санитарные правонарушения» и «санитарное правонарушение». Проанализирована связь санитарного и экологического правонарушений. Приведены особенности санитарных правонарушений. Осуществлена классификация санитарных правонарушений. Обработано законодательство, которое предусматривает юридическую ответственность за правонарушения в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Сформулированы соответствующие выводы и предложения внесения изменений в действующее законодательство.

Ключевые слова: юридическая ответственность, санитарное правонарушение, санитарно-эпидемиологическое благополучие, санкции.

Likhter M.P. THE SANITARY OFFENCES: CONCEPT, CHARACTERISTICS, TYPES, SANCTIONS.

The definitions of “legal responsibility for sanitary offences” and “sanitary offences” were given in the article. The link between sanitary and environmental offences was analyzed. Characteristics of sanitary offences were given. Classifications of sanitary offences were conducted. The legislation, which provides legal responsibility for offences in the field of sanitary and epidemiological welfare were observed. The findings of research and proposals of amendments to the current legislation was formulated.

Key words: legal liability, sanitary offences, sanitary and epidemiological welfare, sanctions.

Постановка проблеми. Незадовільні показники стану навколишнього середовища і стану здоров'я людини свідчать про порушення екологічного і санітарного законодавства. Вчинення санітарних правопорушень часто є наслідком неповноти або нечіткості закріплення правових норм, які врегульовують питання юридичної відповідальності, а також взагалі відсутності санкцій за порушення у сфері санітарно-епідемічного благополуччя як таких. Відтак, з'ясування поняття санітарних правопорушень, їх особливостей, видів і аналіз чинного законодавства, яке закріплює відповідні санкції, дасть можливість виявити проблемні аспекти і запропонувати своє бачення покращення ефективності функціонування інструменту юридичної відповідальності за санітарні правопорушення.

Ступінь розробленості проблеми. Вченими-екологами, які займалися дослідженням питання юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, санітарні правопорушення, як правило, не виділялися в окремий вид і, відповідно, не здійснювалася їх характеристика. Екологічні правопорушення як фактична підстава застосування юридичної відповідальності були предметом уваги В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, М.М. Бринчука, Б.В. Єрофєєва, І.І. Каракаша, О.С. Колбасова, Н.Д. Красіліч, В.В. Петрова, Ю.С. Шемшученка, В.В. Шеховцова та ін. Щодо санітарних правопорушень у науковій еколого-правовій літературі подекуди зустрічаються позиції щодо співвідношення санітарного правопорушення з екологічним або побіжні згадки про їх зв'язок. Але робіт із визначення поняття, особливостей, зі здійснення класифікації санітарних правопорушень не було проведено. Стосовно аналізу санкцій за санітарні правопо-

рушення, як правило, лише відзначається позитивний факт закріплення чіткої адміністративної відповідальності безпосередньо у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. (далі – Закон) [1].

Метою статті є дослідження поняття, особливостей, видів санітарних правопорушень і аналіз законодавчих актів, норми яких покликані закріплювати санкції за їх вчинення.

Виклад основного матеріалу. Юридична відповідальність за санітарні правопорушення, як і юридична відповідальність за екологічні правопорушення, має свої особливості, обумовлені характером суспільних відносин і об'єктами, щодо яких ці відносини виникають. Слід погодитись із вченими, які, визначаючи юридичну відповідальність за екологічні правопорушення, говорять про комплексний міжгалузевий інститут екологічного права, що охоплює норми різних галузей права, володіючи при цьому внутрішньою єдністю; про одну із різновидів юридичної відповідальності, яка має свої особливості і складається з двох частин: перша частина відповідальності виникає з природоохоронних правовідносин по факту порушення вимог охорони природного середовища, друга частина відповідальності народжується з кримінальних, адміністративних, цивільних, трудових правовідносин, які виникають у зв'язку з застосуванням відповідних санкцій за здійсненні (в частині першій) правопорушення [2, с. 269, 271; 3, с. 127–128].

Маємо зауважити, що В.В. Петров дослівно вживає поняття еколого-правової відповідальності (у значенні відповідальності за екологічні правопорушення) [2, с. 269–271]. У свою чергу,



Н.Д. Красіліч заохочує вживання терміну «еколого-правова (екологічна) відповідальність», проте у значенні такої відповідальності не як окремого виду, а як комплексного правового інституту застосовуваних в екологічній сфері адміністративної, кримінальної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності [4, с. 335]. Стосовно цієї полеміки висловимо нашу позицію: відповідальність за екологічні правопорушення (еколого-правова відповідальність) не існує на рівні з традиційними видами юридичної відповідальності (дисциплінарною, адміністративною, цивільно-правовою, кримінальною), тобто не є різновидом юридичної відповідальності в класичному, усталеному (теоретичному) її розумінні, а включає в себе, як комплексний міжгалузевий інститут, окрім власне екологічних норм, норми інших галузей права, які встановлюють санкції за переважну більшість екологічних правопорушень.

Щодо юридичної відповідальності за санітарні правопорушення можна сказати, що ми маємо справу із сукупністю правових норм (екологічних та норм іншої галузевої приналежності) у складі субінституту забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя інституту права екологічної безпеки галузі екологічного права, які врегульовують питання застосування до порушників законодавства у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя заходів державного примусу.

Фактичною підставою для застосування юридичної відповідальності у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя є вчинення правопорушення.

Санітарним правопорушенням є протиправне діяння (дія чи бездіяльність), яке посягає на встановлений порядок у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя та реалізацію відповідних прав і обов'язків.

Аксіоматичним є зв'язок між екологічним і санітарним правопорушеннями. Як слушно зазначає Ю.В. Костюк, заподіяння шкоди окремим природним ресурсам, що є результатом екологічного правопорушення, призводить до змін у навколишньому природному середовищі та зумовлює негативний вплив на життя і здоров'я людини, завдаючи в такий спосіб останньому екогенної шкоди [5, с. 178].

Водночас є власне санітарно-епідемічні правопорушення, адже санітарно-епідемічне благополуччя визначається не лише станом природного середовища – середовища життєдіяльності людини, а й станом антропогенного (неприродного, штучно створеного, рукотворного) середовища – середовища життєдіяльності людини і станом її здоров'я. До власне санітарних правопорушень можна віднести, наприклад, порушення права громадян на безпечні для здоров'я і життя харчові продукти, питну воду, умови праці, навчання, виховання, побуту, відпочинку; невиконання вимог державної санітарно-епідеміологічної експертизи; невиконання розпоряджень і вказівок посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби при здійсненні ними державного санітарно-епідеміологічного нагляду тощо.

Розглядаючи зв'язок між екологічним і санітарним правопорушеннями, В.В. Петров доходить висновку, що не можна сказати, що санітарне і екологічне правопорушення вужче чи ширше один одного. Вони перетинаються у тому місці, де мова йде про здоров'я людини

і природне середовище, яке є середовищем проживання [2, с. 279]. Зважаючи на комплексний і міжгалузевий характер субінституту санітарно-епідемічного благополуччя, а звідти і відповідальності у зазначеній сфері, ми здебільшого розділяємо таке бачення вченого. Втім, вважаємо за необхідне висловити і деякі застереження: 1) домінуючою юридичною природою санітарно-епідемічного благополуччя є екологічна; 2) у зв'язку з тим, що стан здоров'я людини залежить від стану навколишнього середовища, природне середовище (середовище проживання людини) часто є об'єктом у тих та інших правопорушеннях.

Відмінність між екологічним і санітарним правопорушеннями В.В. Петров показує на двох прикладах: 1) до санітарного правопорушення не буде відноситися забруднення водойм, яке спричинило шкоду рибним запасам, сільськогосподарському виробництву; 2) не мають відношення до екології порушення санітарного режиму підприємств громадського харчування, лікарень [2, с. 279]. Останнє положення вважаємо безспірним, а щодо першого прикладу зазначимо: якщо забруднення водойм, яке спричинило шкоду рибним запасам, крім цього, порушило вимоги санітарних норм, погіршило якість води у місцях водокористування, воно буде відноситися і до екологічного, і до санітарного правопорушення.

Особливістю санітарних правопорушень є: 1) санітарна спрямованість – негативний вплив на стан здоров'я населення, у тому числі через негативний вплив на стан середовища її життєдіяльності; 2) за їх вчинення можуть застосовуватись, крім власне екологічних і санітарних заходів (заходів, передбачених нормами екологічного і санітарного законодавства відповідно), санкції різних галузей права (адміністративного, трудового, цивільного, кримінального).

Правопорушення у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя можна класифікувати за різними критеріями: 1) за суб'єктивним складом: санітарно-епідемічні правопорушення, здійснені фізичними особами (сьогодні відповідне законодавство у цій категорії носіїв прав (ст. 4 Закону) і, відповідно, обов'язків у сфері санітарно-епідемічного благополуччя виділяє лише громадян, що вважаємо непослідовним, адже носіями права на санітарно-епідемічне благополуччя, яке знаходиться на перетині права на безпечне для здоров'я навколишнє середовище і права на охорону здоров'я (які, в свою чергу, впливають із базового, невід'ємного, особистого права на життя і здоров'я) повинні бути також іноземці та особи без громадянства); санітарно-епідемічні правопорушення, здійснені юридичними особами (підприємствами, установами, організаціями); санітарно-епідемічні правопорушення, здійснені особами зі спеціальним статусом (посадковими особами); 2) за об'єктом: порушення норм про санітарну охорону здоров'я населення; порушення норм про середовище життєдіяльності людини (які поділяються на природоохоронні санітарні правопорушення і правопорушення у сфері санітарної безпеки); 3) за видами юридичної відповідальності та характером санкцій: санітарні дисциплінарні проступки; цивільно-правові правопорушення у сфері санітарно-епідемічного благополуччя; санітарні адміністративні проступки; злочини у сфері санітарно-епідемічного благополуччя; 4) за ступенем суспільної небез-

пеки: злочини у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя; дисциплінарні, адміністративні, цивільні санітарні правопорушення.

Крім того, санітарні правопорушення можна об'єднати в такі блоки (за основу був взятий підхід В.В. Шеховцова до класифікації екологічних правопорушень [6, с. 153–155]):

1) порушення у сфері реалізації суб'єктивних прав громадян щодо забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя (порушення прав громадян на безпечні для здоров'я і життя харчові продукти, питну воду, умови праці, навчання, виховання, побуту, відпочинку та навколишнє природне середовище; відмова у реалізації права громадян брати участь у розробці, обговоренні та громадській експертизі проектів програм і планів забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, вносити пропозиції з цих питань до відповідних органів; невідшкодування шкоди, завданої здоров'ю громадян внаслідок порушення підприємствами, установами, організаціями, громадянами санітарного законодавства; відмова від надання достовірної і своєчасної інформації про стан здоров'я громадян, здоров'я населення, а також про наявні та можливі фактори ризику для здоров'я та їх ступінь (ст. 4 Закону);

2) порушення у сфері реалізації прав підприємств, установ, організацій у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя (відмова в наданні органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також відповідними органами і закладами охорони здоров'я інформації про стан здоров'я населення, санітарну та епідемічну ситуацію, нормативно-правових актів з питань забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення та санітарних норм; невідшкодування збитків, завданих внаслідок порушень санітарного законодавства підприємствами, установами, організаціями та громадянами (ст. 6 Закону);

3) порушення норм екологічної безпеки в частині санітарно-епідемічного благополуччя (санітарної безпеки) та невжиття заходів щодо попередження негативного впливу на стан санітарно-епідемічного благополуччя (ввезення, реалізація та використання продукції закордонного виробництва без отримання позитивного висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи у разі необхідності такого висновку (ст. 16 Закону); невжиття підприємствами, установами, організаціями та громадянами при здійсненні своєї діяльності необхідних заходів щодо запобігання та усунення причин забруднення атмосферного повітря, фізичного впливу на атмосферу в населених пунктах, рекреаційних зонах, а також повітря у жилих та виробничих приміщеннях, у навчальних, лікувально-профілактичних та інших закладах, інших місцях тривалого чи тимчасового перебування людей (ст. 19 Закону); невиконання вимог санітарних норм до жилих та виробничих приміщень, територій, засобів виробництва і технологій (ст. 22 Закону); невиконання вимог санітарних норм щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму, неіонізуючих випромінювань та інших фізичних факторів (ст. 24 Закону); допуск певних категорій працівників до роботи без наявності необхідного медичного висновку (ст. 26 Закону);

4) порушення, пов'язані зі здійсненням природокористування (незабезпечення якості води у місцях водокористування відповідно до вимог

санітарних норм підприємствами, установами, організаціями, що використовують водойми (в тому числі моря) для скидання стічних, дренажних, поливних та інших забруднених вод (ст. 18 Закону);

5) порушення у сфері санітарного управління (невиконання розпоряджень і вказівок посадових осіб державної санітарно-епідеміологічної служби при здійсненні ними державного санітарно-епідеміологічного нагляду (ст. 7 Закону);

6) порушення у сфері здійснення окремих видів діяльності, що впливає на довкілля і стан здоров'я населення (незабезпечення підприємствами, установами, організаціями лабораторного контролю за виконанням вимог санітарних норм щодо безпеки використання (зберігання, транспортування тощо) шкідливих для здоров'я речовин та матеріалів, утворених внаслідок їх діяльності викидів, скидів, відходів та факторів, а також готової продукції (ст. 7 Закону); порушення вимог санітарного законодавства при розробленні і використанні нових технологій, проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції та технічному переобладнанні підприємств, виробничих об'єктів і споруд будь-якого призначення, плануванні та забудові населених пунктів, курортів, проектуванні і будівництві каналізаційних, очисних, гідротехнічних споруд, інших об'єктів (ст. 15 Закону); недотримання підприємствами, установами, організаціями, що виробляють, зберігають, транспортують, використовують радіоактивні речовини та джерела іонізуючих випромінювань, здійснюють їх захоронення, знищення чи утилізацію, відповідних санітарних правил (ст. 23 Закону); недотримання санітарних норм застосування та знешкодження хімічних речовин і матеріалів, біологічних засобів (ст. 25 Закону);

7) порушення законодавства про об'єкти та режими, карантинно-обмежувальні та інші санітарні заходи (порушення правового режиму зон санітарної охорони (ст. 18 Закону містить відсилку до законодавства); незабезпечення своєчасного проведення масових профілактичних щеплень, дезінфекційних, дезінсекційних, дератизаційних, інших необхідних санітарних і протиепідемічних заходів (ст. 30 Закону).

Наведений перелік не є вичерпним. Ці правопорушення виокремлені з норм Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», який, на відміну від Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. (ст. 68), попри позитивні новели у закріпленні санкцій за деякі санітарні адміністративні правопорушення, не містить окремої статті, присвяченої переліку санітарних правопорушень. Крім того, Закон не називає більшість наведених автором діянь правопорушеннями, а лише закріплює відповідні права чи покладає обов'язки на певних суб'єктів. Якщо ж ці права не підкріплені кореспондуючими обов'язками, а виконання обов'язків не забезпечене державним примусом, залишається констатувати наявність декларацій і «мертвих» норм. Відтак, вважаємо за доцільне доповнити Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» ст. 441 «Відповідальність за порушення санітарного законодавства».

При розгляді питання санітарних правопорушень інтерес становить вже згадана ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», норма якої передбачає



відповідальність за порушення прав громадян на екологічно безпечне навколишнє природне середовище; порушення норм екологічної безпеки; порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; допущення наднормативних, аварійних і залпових викидів і скидів забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище; відмову від надання своєчасної, повної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища, а також про джерела забруднення; приховування випадків аварійного забруднення навколишнього природного середовища або фальсифікацію відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення. [7]. Зауважимо, що це – та низка інших правопорушень, які водночас посягають і на санітарно-епідемічне благополуччя.

З одного боку, це є ще одним підтвердженням екологічної «прописки» санітарних норм, екологічної природи прав щодо санітарно-епідемічного благополуччя та зв'язку між екологічними і санітарними правопорушеннями, а з іншого боку, такий стан речей може спричинити труднощі при закріпленні санітарних правопорушень і відповідальності за їх вчинення. У цій ситуації найкращим варіантом розвитку подій вважаємо такий: із доповненням Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» ст. 441, яка буде містити перелік санітарних правопорушень, у неї увійдуть власне санітарні правопорушення, які сьогодні містяться у ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (наприклад, фальсифікація відомостей про стан екологічної обстановки чи захворюваності населення).

Також відповідальність за порушення у сфері санітарно-епідемічного благополуччя передбачена законами України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. (ст. 80), «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. (ст. 25), «Про відходи» від 5 березня 1998 р. (ст. ст. 42, 43), «Про питну воду та питне водопостачання» від 10 січня 2002 р. (ст. ст. 46, 47), «Про пестициди і агрохімікати» від 2 березня 1995 р. (ст. 20), «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. (ст. 104) та низкою інших законодавчих актів.

Щодо норм, які встановлюють санкції за недотримання відповідних обов'язків, В.В. Костицький наголошує на необхідності наявності в законі саме прямої вказівки на застосування відповідних заходів впливу до правопорушника [8, с. 332]. Свого часу В.В. Петров говорив про принцип синхронності: кожному еколого-правовому порушенню повинна відповідати конкретна санкція (через застосування якої виникають кримінальні, адміністративні, цивільні, трудові правовідносини) [2, с. 269]. Не вдаючись до детального аналізу кожного з цих нормативно-правових актів, констатуємо наявність у багатьох з них відсилочних норм до чинного законодавства.

Висновки. На основі здійсненого дослідження можна зробити такі висновки.

1) Під юридичною відповідальністю за санітарні правопорушення слід розуміти сукупність правових норм (екологічних та норм іншої галузевої приналежності) у складі субінституту забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя інституту права екологічної безпеки галузі екологічного права, які врегульовують питання застосування до порушників законодавства у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя заходів державного примусу. Санітарним правопорушенням є протиправне діяння (дія чи бездіяльність), яке посягає на встановлений порядок у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя та реалізацію відповідних прав і обов'язків.

2) Там, де йдеться про здоров'я людини і природне середовище, яке є середовищем проживання, санітарне правопорушення перетинається з екологічним. Це пояснюється тим, що, по-перше, домінуючою юридичною природою санітарно-епідемічного благополуччя є екологічна, а по-друге, часто природне середовище (середовище проживання) є об'єктом у тих чи інших правопорушеннях.

3) Особливістю санітарних правопорушень є: 1) санітарна спрямованість – негативний вплив на стан здоров'я населення, у тому числі через негативний вплив на стан середовища його життєдіяльності; 2) за їх вчинення можуть застосовуватись, крім власне екологічних і санітарних заходів, санкції різних галузей права.

4) Враховуючи те, що Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» є базовим спеціальним нормативно-правовим актом, який здійснює регулювання відносин у сфері забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя, пропонуємо доповнити його зміст ст. 441 «Відповідальність за порушення санітарного законодавства» з переліком санітарних правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII; станом на 28 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/4004-12>.
2. Петров В.В. Экологическое право России : [учебник для вузов] / В.В. Петров. – М. : Издательство БЕК, 1995. – 557 с.
3. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : [навч. посібник] / Н.Р. Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 352 с.
4. Екологічне право України. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка». – 2005. – 848 с.
5. Костюк Ю.В. Перспективи вдосконалення юридичного механізму реалізації права громадян на відшкодування шкоди, заподіяної екологічним правопорушенням / Ю.В. Костюк // Українські наукові записки. – 2006. – № 2. – С. 171–180.
6. Екологічне право : [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / за ред. А.П. Гетьмана. – Х. : Право. – 2013. – 432 с.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII; станом на 1 січня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
8. Костицький В.В. Екологічне право України : [підручник] / В.В. Костицький. – Дрогобич : Коло, 2012. – 360 с.