

НОРМАТИВНОЕ ОСНОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ НАСЕЛЕНИЯ

О. А. Стефанивская, соискатель кафедры конституционного и административного права Омского юридического института

Обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения обусловило формирование и развитие в системе законодательства Российской Федерации законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (санитарного законодательства), служащего нормативным основанием административной ответственности в рассматриваемой сфере.

В юридической литературе дискуссионен вопрос о том, к какой отрасли права относится санитарное законодательство. Одни авторы полагают, что оно входит в «зону тяготения» такого комплексного образования, как законодательство о здравоохранении, что обусловлено достижением общей социальной задачи – обеспечение правовой, законодательной базой деятельности по охране здоровья¹. Согласно этой точке зрения в настоящее время законодательство о здравоохранении развивается в направлении усиления регулирования отдельных институтов общественных отношений в сфере здравоохранения, в отсутствие центрального кодификационного акта. В результате входящие в его состав нормативно-правовые акты, прежде всего законы, слабо координируются «Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан»² (центральным нормативно-правовым актом в сфе-

ре здравоохранения). Например, Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»³ (далее – Закон о санитарном благополучии) вообще не опирается на названные Основы законодательства, а, фактически устанавливая самостоятельный комплексный институт законодательства, отталкивается непосредственно от Конституции РФ⁴.

Другие авторы считают, что санитарное законодательство является подотраслью экологического законодательства. Согласно этой позиции общественные отношения по санитарно-эпидемиологическому благополучию населения выражены и регулируются законодательством, относящимся к экологическому праву⁵. В целом, действующее законодательство Российской Федерации по регулированию санитарно-эпидемиологического благополучия населения складывается (состоит) из природоохранных, природоресурсных законов и санитарного законодательства⁶.

Полагаем, что полностью согласиться с такими мнениями нельзя. В настоящее время есть предпосылки, позволяющие определить санитарное законодательство в качестве комплексной отрасли законодательства, формирующейся применительно к сфере государственного управления обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения⁷.

¹ См.: Сергеев Ю. Д., Милушин М. И. Становление и теоретические проблемы российского законодательства о здравоохранении // Медицинское право. – 2005. – № 3; СПС «Консультант Плюс».

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1993. – № 33. – Ст. 1318.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 14. – Ст. 1650.

⁴ См.: Сергеев Ю. Д., Милушин М. И. Указ. соч.

⁵ См.: Зарифзянов Р. М. Правовое регулирование санитарно-эпидемиологического благополучия населения: дис. . канд. юрид. наук. – Саратов, 1999. – С. 27.

⁶ Там же. – С. 59.

⁷ Наиболее плодотворной представляется попытка положить во главу угла (в виде основного критерия) построения системы комплексных отраслей законодательства сферы государственного управления, предложенная В. Ф. Яковлевым. См.: Отраслевая дифференциация и межотраслевая интеграция как основы системы законодательства // Правоведение. – 1975. – № 2. – С. 18.

С. В. Поленина относит к комплексной отрасли законодательства обособленный нормативный массив, охватываемый нормами нескольких отраслей права независимо от числа входящих в него актов и характера связи между ними⁸. При вычлениении санитарного законодательства определяющим является стремление законодателя к достижению определенного практического результата – удобство обозрения комплекса норм и правил, направленных на государственное регулирование и контроль (надзор) отношений, складывающихся в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения с целью предотвращения вредного воздействия факторов среды обитания на человека и обеспечения благоприятных условий его жизнедеятельности. Между тем о наличии комплексной отрасли законодательства говорят не только по критерию выделения определенной сферы государственного управления, но и наличия или отсутствия у данной совокупности комплексных нормативных актов связей управления⁹. Важно установить, возглавляется ли группа актов, охватывающих отношения в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, нормативным актом, выступающим в качестве активного центра, аккумулирующего и формирующего связи управления данной системой.

Среди форм, в которых выражаются связи управления системой комплексной отрасли законодательства (между комплексным законом и издаваемыми на его основе и в его развитие нормативными актами), необходимо выделить: 1) носит ли структура данной отрасли законодательства федеральный характер; 2) включает ли она только законы либо также подзаконные акты; 3) существует ли зависимость (необходимость соответствия) между законом – активным центром – и другими нормативными правовыми актами данной системы; 4) существуют ли в комплексном законе статьи, посвященные разграничению между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации?¹⁰ По нашему мнению, анализ названных форм и правовых актов, составляющих санитарное законодательство, позволяет сделать вывод об отнесении данного законодательства к комплексной отрасли законодательства.

Конституция РФ (далее – КРФ) прямо не устанавливает, что санитарное законодательство входит в совместную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов. Между тем вопрос по поводу того, в чьем ведении находится санитарное законодательство: Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, остается дискуссионным. Как правило, приоритет предоставляется совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, хотя и с некоторыми ограничениями. Исходя из ч. 1 ст. 72 КРФ, согласно которой природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности (п. «д»), координация вопросов здравоохранения (п. «ж») находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, утверждалось об отнесении законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения к предмету совместного ведения по аналогии с земельным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды (п. «к»)¹¹. Полагаем, истоки данного вывода кроются, прежде всего, в исследованиях В. В. Петрова, рассматривавшего обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как гигиеническое направление охраны окружающей природной среды, имеющее целью именно обеспечение экологических интересов людей. В системе природоохранного законодательства ему отводилась средозащитная функция, выделялись средозащитные акты, направленные на защиту окружающей среды в целом¹². Необходимо отметить, что в советском законодательстве термин «санитарное законодательство» являлся устоявшимся и широко употреблялся как в официальных документах, так и в литературе, но говорить о наличии самостоятельной системы законодательства не приходилось. Оно развивалось как часть законодательства о здравоохранении, часть в области обслуживания санитарно-эпидемиологического благополучия населения. К нему относилось значительное число актов, нормы которого затрагивали вопросы защиты окружающей природной среды, что позволяло сделать вывод о неразрывной связи проблем санитарно-эпидемиологического благополучия населения с охраной окружающей природной среды. Значительная часть требований по прове-

⁸ См.: Поленина С. В. Теоретические основы советского законодательства. – М.: Юридическая литература, 1979. – С. 55.

⁹ Там же. – С. 59.

¹⁰ Подобная классификация форм, в которых выражаются связи управления в комплексной отрасли законодательства, предложена С. В. Полениной. См.: Поленина С. В. Указ. соч. – С. 59.

¹¹ См.: Фокин А. Е. Применение санитарного законодательства в земельных правоотношениях // Законодательство и экономика. – 2004. – № 3. – С. 15; Жданович Т. Г., Шевченко О. А. Комментарий (постатейный) к Федеральному закону от 30.03.1999 года № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «Консультант Плюс».

¹² См.: Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР. – М.: Юридическая литература, 1984. – С. 54-55.

дению санитарных мероприятий применительно к конкретным субъектам в конкретных областях общественных дел по целям были природоохранными, поскольку основные требования по их выполнению были закреплены в природоохранных нормативных правовых актах, касающихся охраны атмосферного воздуха, вод, земель и т. д. Совокупность этих актов составляла природоохранное законодательство, но значительная их часть объективно была направлена на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения из-за совпадения предмета правового регулирования. Заложенный в советском законодательстве принцип приоритета здоровья населения при решении проблем охраны окружающей природной среды применительно к законодательству санитарному выступал как принцип приоритета оздоровления окружающей природной среды при решении проблемы охраны здоровья людей¹³. В свою очередь, система санитарного законодательства включала в себя несколько групп законодательных актов: 1) основы законодательства о здравоохранении, значительное число статей которых регулировало вопросы охраны здоровья через оздоровление окружающей среды; 2) акты, собственно регулирующие вопросы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; 2) акты, конкретизирующие требования о проведении необходимых санитарных мероприятий, содержащихся в природоохранных актах.

Отсутствие однозначного указания о ведении вопроса санитарно-эпидемиологического благополучия населения в КРФ, изменения Закона о санитарном благополучии, внесенные Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ¹⁴, сориентировали развитие санитарного законодательства как законодательства, находящегося исключительно в ведении Российской Федерации, так как из структуры санитарного законодательства, определенной в ст. 3, были исключены законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Данный тезис нашел отражение в изменениях, внесенных в статьи 5, 6, 7 Закона о санитарном благополучии, касающихся полномочий органов власти различных уровней в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В частности, к полномочиям Российской Федерации в рассматриваемой области относились помимо прочих принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Рос-

сийской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование (ст. 5).

Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации сводились к решению других, не исключенных из их ведения и не отнесенных к полномочиям Российской Федерации вопросов в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6), в отличие от предыдущей редакции статьи, которая предусматривала разработку и принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В свою очередь, ст. 7, которая также предусматривала полномочия органов местного самоуправления по применению санитарного законодательства, делегированных им государственной властью, исключена Федеральным законом от 22.08.2004 № 122-ФЗ. Это законодательное изменение действовало в период с 1 января 2005 г. по 1 января 2006 г.

Согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 31.12.2005 № 199-ФЗ¹⁵, вступившим в силу с 1 января 2006 г., санитарное законодательство складывается из федеральной и региональной составляющих, так как в новую редакцию ст. 3 Закона о санитарном благополучии включены слова «законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Вместе с тем несмотря на эти законодательные изменения, санитарное законодательство остается преимущественно федеральным, с чем согласно большинство исследователей. Во-первых, на территории Российской Федерации действуют федеральные санитарные правила, утвержденные и введенные в действие федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в связи с установленной необходимостью санитарно-эпидемиологического нормирования (ст.ст. 38, 39). Во-вторых, на всей территории России вредные воздействия факторов среды обитания на человека действуют приблизительно одинаково, что позволяет разрабатывать нормативы, преимущественно одинаковые для всей страны¹⁶. В-третьих, в ст. 41 КРФ наряду с экологическим благополучием выделено санитарно-эпидемиологическое благополучие, что служит серьезной законодательной предпосыл-

¹³ См.: Голиченков А. Л. Государственный санитарный надзор по защите окружающей природной среды: дис. . канд. юрид. наук. - М., 1980. - С. 56-57.

¹⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 35. - Ст. 3607.

¹⁵ Там же. - 2006. - № 1. - Ст. 10.

¹⁶ См.: Фокин А. Е. Указ. соч. - С. 17.

кой для отделения санитарного законодательства от экологического и выделения самостоятельного предмета правового регулирования. В-четвертых, пп. «р» ст. 71 КРФ к ведению Российской Федерации относят стандарты, к коим можно отнести санитарно-эпидемиологические правила и нормативы. Думаем, предложенное в научной литературе понятие стандарта как особой правовой формы, устанавливаемой и применяемой с целью упорядочения деятельности в определенной области, в условиях научно-технического прогресса, закрепляющей допустимые пределы воздействия на окружающую среду, качество продукции и т. д.¹⁷, более чем соответствует пониманию санитарных правил и нормативов как стандарта, определенного ст. 71 КРФ. В-пятых, нормативное регулирование в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения субъектов Российской Федерации не связано с определением санитарно-эпидемиологических требований предотвращения вредного воздействия факторов среды обитания на здоровье человека, а также установлением критериев безопасности и (или) безвредности, гигиенических и иных нормативов факторов среды обитания. Нормотворчество субъектов Российской Федерации заключается в определении в соответствии с федеральным санитарным законодательством региональной специфики реализации санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, разработки и утверждения региональных программ обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения¹⁸. В-шестых, при необходимости учета особенностей складывающейся гигиенической, эпидемической, экологической обстановки и состояния здоровья населения на территории субъекта Российской Федерации могут действовать федеральные санитарные правила, установленные для этой территории, что прямо отражено в «Положении о санитарно-эпидемиологическом нормировании», утвержденном постановлением Правительства РФ от 24.07.2000 № 554¹⁹.

С целью определения связей управления санитарного законодательства необходимо обратиться к исследованию его структуры как комплексного

образования. В общем виде она определена в ст. 3 Закона о санитарном благополучии, согласно которой это законодательство, основываясь на Конституции Российской Федерации, включает в себя:

1) федеральное законодательство: Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; другие федеральные законы; принимаемые в соответствии с выше названными федеральными законами нормативные правовые акты Российской Федерации; 2) региональное законодательство: законы субъектов Российской Федерации; иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что права на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду гарантированы государством в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации. В случае установления международным договором Российской Федерации отличных от предусмотренных законом правил применяются правила международного договора. Среди международных актов следует отметить Всеобщую декларацию прав человека (ст. 25)²⁰ и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ст. 12)²¹.

Вместе с тем первостепенное значение для правового регулирования вопросов санитарно-эпидемиологического благополучия населения имеют нормы Конституции РФ. В ст. 42 провозглашается право каждого человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, а в ст. 41 утверждается право каждого на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения. Тем самым Основной закон России требует обеспечить охрану здоровья населения и среду обитания.

В преамбуле Закона о санитарном благополучии указано, что он направлен на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоро-

¹⁷ См.: Сиваков О. В. Стандарты в системе правового регулирования охраны природы СССР: дис. - канд. юрид. наук. - М., 1984. - С. 62.

¹⁸ Например, Закон Омской области от 22.12.2003 № 495-ОЗ «О целевой программе Омской области «Совершенствование службы медицины катастроф Омской области на 2004-2007 годы», согласно которому целью программы является предупреждение и ликвидация медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечение готовности и дальнейшее совершенствование Службы по своевременному и эффективному оказанию лечебно-профилактической и санитарно-эпидемиологической помощи населению Омской области, пострадавшему при чрезвычайных ситуациях, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения при авариях, катастрофах и стихийных действиях. См.: Ведомости Законодательного Собрания Омской области. - 2003. - № 4 (37). - Ст. 2083.

¹⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 31. - Ст. 3295.

²⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 52. - Ст. 1865.

²¹ См.: Бюллетень Верховного Суда. - 1994. - № 12.

вья и благоприятную окружающую среду.

Этот специальный закон содержит санитарные нормы, включающие государственные санитарно-эпидемиологические требования, обеспечивающие безопасность для здоровья человека среды его обитания практически во всех сферах его жизни. Эти требования отражаются в государственных санитарно-эпидемиологических правилах и нормативах, разрабатываемых федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в связи с установленной необходимостью санитарно-эпидемиологического нормирования факторов среды обитания и условий жизнедеятельности человека. Государственные санитарно-эпидемиологические требования включают: гигиенические и противоэпидемические требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, отдыха, обучения и питания, а также сохранению и укреплению его здоровья; оптимальные и предельно допустимые уровни влияния на организм человека факторов среды его обитания.

Нормами закона установлены объекты, явления и факторы окружающей среды и обобщенное нормативное содержание предъявляемых к ним требований санитарно-эпидемиологической безопасности. Эти нормативные установления закона служат базой для развития и конкретизации санитарно-эпидемиологических требований, в том числе критериев безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания, воплощаемых в разрабатываемых в государственных санитарно-эпидемиологических правилах и нормативах в силу прямой отсылки данного закона²². Закон тем самым содержит нормативные предпосылки возникновения связей координации и соответствия между ним и принимаемыми в его развитие и конкретизацию многочисленными подзаконными актами и, прежде всего, санитарными правилами и нормативами.

Для целей Закона о санитарном благополучии государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы - нормативные правовые

акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования (в том числе критерии безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека, гигиенические и иные нормативы), несоблюдение которых создает угрозу жизни или здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний.

В ст. 3 предыдущего Закона РСФСР от 19.04.1991 № 1034-1 «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»²³ было приведено определение терминов «санитарные правила, нормы и гигиенические нормативы (или санитарные правила)», под которыми понимались нормативные акты, устанавливающие критерии безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды его обитания и требования к обеспечению благоприятных условий его жизнедеятельности. Новый закон разделяет эти термины и вводит два понятия - «санитарные правила или государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» и «гигиенический норматив». Установленное исследованиями допустимое максимальное или минимальное количественное и (или) качественное значение показателя, характеризующего тот или иной фактор среды обитания с позиций его безопасности и (или) безвредности для человека, называют гигиеническим нормативом (ст. 1 закона).

При разработке санитарных правил и нормативов выявляется и оценивается воздействие факторов среды обитания на здоровье населения, определяются санитарно-эпидемиологические требования по предотвращению вредного воздействия факторов среды обитания на здоровье населения, устанавливаются критерии безопасности и (или) безвредности, гигиенических и иных нормативов факторов среды обитания (ст. 39 закона). В настоящее время сложилась целая система санитарных правил и нормативов, регулирующих это самое благополучие. Пунктом 3 «Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» перечислены объекты, явления и факторы окружающей среды, относительно которых государственными санитарно-эпидемиологическими правилами установлены единые санитарно-эпидемиологические требования²⁴.

²² Санитарные нормы и правила являются разновидностью специализации права в виде конкретизации, то есть детализации содержания нормативного регулирования, все более подробного регулирования отдельных сторон и элементов общественных отношений. См.: Алексеев С. С. Проблемы теории права. - М.: Юридическая литература, 1972. - С. 61.

²³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. - 1991. - № 20. - Ст. 641.

²⁴ Например, в Санитарных правилах и нормах 2.4.7./1.1.1286-03 «Гигиенические требования к одежде для детей, подростков и взрослых», утвержденных Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 17 апреля 2003 г., содержатся санитарно-эпидемиологические требования к продукции производственно-технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд и технологиям их производства; в Санитарных правилах 1.2.1170-02 «Гигиенические требования к безопасности агрохимикатов», утвержденных Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 23 октября 2002 г., а также Санитарных правилах и нормах 1.2.1077-01 «Гигиенические требования к хранению, применению и транспортировке пестицидов и агрохимикатов», введенных в действие Главным государственным санитарным врачом РФ 31 октября 2001 г. № 33 и т. д. применительно к объектам, явлениям и факторам окружающей природной среды.

Санитарные правила являются сложным многогранным по правовому содержанию правовым явлением. Это не только акт специального медицинского, технического характера, а общеобязательные правила поведения, регулирующие поведение людей в процессе воздействия на здоровье человека и среду его обитания. Санитарные нормы обязывают людей, их объединения к определенному поведению относительно среды их обитания. Соблюдение правил поведения в отношении здоровья и среды обитания касается других людей, которым не безразлично, будут они соблюдены или нет. Поэтому в той мере, в какой санитарные нормы регулируют поведение людей, они имеют своим непосредственным объектом общественные отношения²⁵. Санитарные нормы носят социальный характер, являются продуктами волевой деятельности людей, направленных на обеспечение здоровья людей и будущих поколений, среды обитания, регламентируют их поведение.

В литературе отмечено, что санитарные нормы невозможно определить однозначно, им присущи специфичные признаки. Они, в отличие от обычной правовой нормы, содержат правила технические, медицинские, природоохранные²⁶. Согласно ст. 39 Закона о санитарном благополучии для включения их в правовой механизм необходимо издание правовой нормы компетентного государственного органа в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, коим является Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия населения, находящаяся в ведении Министерства здравоохранения и социального развития РФ и действующая на основании «Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 322²⁷, а также Федеральное медико-биологическое агентство, действующее на основании постановления Правительства РФ от 15.12.2004 № 789 «Вопросы Федерального медико-биологического агентства»²⁸. Действующие на территории России федеральные санитарные правила утверждаются Главным государственным санитарным врачом РФ, которым является руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав

потребителей и благополучия человека (ст. 51 закона). В этой связи санитарные нормы – не просто юридическая норма с медицинско-санитарным содержанием, но и норма, дополняющая общий механизм правового регулирования общественных отношений²⁹. Они являются дополнительным инструментом в общем правовом механизме и результатом анализа, эксперимента, оценки, прогноза, а равно и статистических исследований, в процессе которых изучается влияние биологических, химических, физических, социальных моментов и разнообразных внешних условий на здоровье как отдельной личности, так и целых групп населения, а также определяются причинно-следственные связи между ними.

Санитарные правила, утвержденные Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, подлежат государственной регистрации. Государственная регистрация и официальное опубликование санитарных правил осуществляются в порядке, установленном «Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденными постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009³⁰. Срок действия санитарных правил устанавливается при их утверждении, но не более чем на 10 лет, с возможностью его продления не более чем на 5 лет. Пересмотр санитарных правил, внесение в них изменений и дополнений осуществляются в порядке, установленном для разработки санитарных правил.

В литературе замечено, что другим важным законом, нормы которого применяются для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³¹. Считается, что данный закон является более общим в регулировании обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Основной задачей данного закона согласно его преамбуле является правовое регулирование отношений в сфере взаимодействия общества и природы, возникающих при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле.

²⁵ См.: Алексеев С. С. Указ. соч. – С. 33.

²⁶ См.: Сиваков О. В. Указ. соч. – С. 26.

²⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 28. – Ст. 2899.

²⁸ Там же. – 2004. – № 51. – Ст. 5202.

²⁹ См.: Сиваков О. В. Указ. соч. – С. 27.

³⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

³¹ Там же. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

В юридической литературе указывалось, что Закон о санитарном благополучии и «Об охране окружающей среды» имеют один объект охраны – внешнюю среду обитания человека или окружающую природную среду. Но каждый из этих законов наряду с общим объектом охраны имеет и свой дополнительный (особенный), в отношении которых они самостоятельно регулируют необходимую деятельность и поведение людей, сохраняя в них законность и правопорядок³². В Законе о санитарном благополучии им является здоровье населения, а в Законе «Об охране окружающей среды» таковым является сохранение природных богатств, необходимых для постоянного получения природных ресурсов. Считается, что здоровая или благоприятная окружающая среда непосредственно сказывается на здоровье населения. Природоохранное законодательство не регулирует общественные отношения по поводу здоровья человека, то есть его внутреннего состояния, непосредственно, а лишь опосредованно через регулирование отношений по поводу качества окружающей природной среды. В этой связи и делается вывод, что общественные отношения по санитарно-эпидемиологическому благополучию населения выражены и регулируются законодательством, относящимся к экологическому праву³³. Абсолютно с этим согласиться нельзя. Качество окружающей природной среды не констатируется в Законе «Об охране окружающей природной среды» в качестве источника санитарно-эпидемиологического благополучия населения, за редким исключением, указанным в ст.ст. 37, 42, пп. 1, 2, 3 ст. 44, п. 2 ст. 51. В преамбуле Закона «Об охране окружающей природной среды» к задачам природоохранного законодательства также отнесено сохранение природной среды как важнейшей части окружающей природной среды, являющейся основой жизни на Земле, с целью предотвращения экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности относительно функционирования естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов. Дополнительным объектом охраны по Закону «Об охране окружающей природной среды» является сохранение биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей в них нынешнего и будущих поколений. Относительно здоро-

вья населения и среды его обитания п. 6 ст. 2 этого закона содержит отсылку о том, что отношения, возникающие в области охраны окружающей среды, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, регулируются законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и законодательством об охране здоровья, иным, направленным на обеспечение благоприятной для человека окружающей среды законодательством. При этом следует упомянуть, что и Основы законодательства о здравоохранении также имеют отсылочный к законодательству о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения характер (ст. 11).

Полагаем, данная оговорка обозначила волю законодателя в обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения специальным блоком санитарного законодательства, регулирующим отношения по обеспечению состояния здоровья населения, среды его обитания, посредством которого предотвращается вредное воздействие факторов среды обитания на них и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. Норма п. 2 ст. 4 Закона о санитарном благополучии, отсылающая регулирование отношений в исследуемой области сначала к законодательству об охране окружающей природной среды, а затем к законодательству о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, являлась актуальной до издания и вступления в силу новой редакции Закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей природной среды», так как предыдущая редакция этого закона к задачам экологического законодательства относилась регулирование отношений с целью сохранения естественной среды обитания человека, оздоровления и улучшения качества окружающей природной среды. Думаем, в настоящее время эта правовая коллизия требует законодательного урегулирования в виде исключения правила, изложенного в п. 2 ст. 4 Закона о санитарном благополучии.

С учетом сказанного можно утверждать, что законы, непосредственно направленные на регулирование общественных отношений по сохранению, восстановлению, улучшению окружающей природной среды и потому относящиеся к природоохранному законодательству³⁴; законы, регулирующие деятельность людей по обеспече-

³² См.: Зарифзянов Р. М. Указ. соч. – С. 21.

³³ Там же.

³⁴ См.: Законы «Об охране атмосферного воздуха», «Об отходах производства и потребления», «Об экологической экспертизе», «О радиационной безопасности», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «Об использовании атомной энергии», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об уничтожении химического оружия», Градостроительный кодекс РФ, некоторые другие.

нию права на природные ресурсы и по охране окружающей природной среды³⁵; законы об охране здоровья и иные, направленные на обеспечение для человека благоприятной окружающей среды³⁶, затрагивая вопросы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, содержат только обобщенные нормативные предписания, детализированные и конкретизированные применительно к тем или иным факторам, объектам и явлениям окружающей природной среды в разрабатываемых в соответствии со специальным законом санитарных правилах и нормативах, гигиенических нормативах. Взаимная (функциональная) связь названных групп нормативных правовых актов с Законом о санитарном благополучии проявляется как в содержании их норм, которые согласованы и дополняют друг друга, так и имеющихся в этих актах отсылок к специальному закону³⁷. Таким образом, законодатель, реализуя задачи обеспечения благоприятных условий жизни на Земле, пошел по пути выделения и регулирования двух самостоятельных объектов отношений: естественной экологической системы как объективно существующей части природной среды, которая имеет пространственно-территориальные границы и в которой живые (растения, животные и другие организмы) и неживые ее элементы взаимодействуют как единое функциональное целое и связаны между собой обменом веществ и энергией, и здоровья человека и среды его обитания как совокупности объектов, явлений и факторов окружающей (природной и искусственной) среды, определяющей условия жизнедеятельности человека. Хотя, конечно, проблемы защиты окружающей природной среды нельзя рассматривать в отрыве от других жизненно важных проблем для человека, а в контексте охраны его жизни и здоровья, как охраны среды его обитания. Ведь компоненты природной среды в совокупности обеспечивают благоприятные условия для существования жизни на Земле, частью которой является человек.

Думаем, в данном разрезе необходимо рассматривать проблему ограничения сферы действия санитарного законодательства, поскольку от решения этого вопроса зависят полномочия и ответственность должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, а также правильная квалификация административных проступков в данной области.

В юридической литературе есть мнение, что санитарное законодательство не может состоять только из специального закона, а также разработанных в соответствии с ним санитарных правил, поскольку, во-первых, санитарное законодательство наряду и вместе с природоохранным и частью природоресурсного законодательства обеспечивают отношения в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, через охрану окружающей природной среды, поскольку оно регулирует отношения по охране окружающей природной среды³⁸; во-вторых, любая норма, ограничивающая воздействие факторов среды обитания на человека и здоровье будущих поколений, может быть отнесена к санитарным³⁹ только в том случае, если находится в связях взаимодействия со специальным законом и разработанными в соответствии с ним санитарными правилами, так как только выработанные в порядке санитарно-эпидемиологического нормирования санитарно-эпидемиологические требования и обеспечивают безопасность для здоровья человека среды его обитания. При этом нормативными правовыми актами, устанавливающими санитарно-эпидемиологические требования, являются государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы). Санитарные нормы, содержащиеся в других нормативно-правовых актах (государственных стандартах, строительных нормах и правилах, правилах охраны труда и т. д.), согласно правилу, отраженному в ст. 39, не должны противоречить выше названным.

Анализ приведенного выше позволяет прийти к выводу, что понимание санитарного законода-

³⁵ См.: Законы «О недрах», «О континентальном шельфе», «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», Земельный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс, некоторые другие.

³⁶ См.: Основы законодательства о здравоохранении, Законы «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», «О предупреждении распространения туберкулеза в РФ», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», Трудовой кодекс РФ.

³⁷ К примеру, связи Законов «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и «О радиационной безопасности». Так, государственное нормирование в области обеспечения радиационной безопасности путем санитарных правил, норм, гигиенических нормативов в силу ст. 9 Закона «О радиационной безопасности» утверждается в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти по санитарно-эпидемиологическому надзору, то есть Роспотребнадзором в порядке, установленном статьями 38, 39 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

³⁸ См.: Зарифзянов Р. М. Указ. соч. - С. 68-69.

³⁹ См.: Фокин А. Е. Указ. соч. // СПС «Консультант Плюс».

тельства нельзя ограничивать только нормами Закона о санитарном благополучии и изданными в соответствии с ним санитарными правилами, поскольку в ст. 3 данного закона речь идет и о других законах и нормативных правовых актах. Вместе с тем иные нормативные правовые акты, содержащие санитарные нормы, включают обобщенные нормативные предписания, конкретизированные относительно факторов, объектов и явлений окружающей природной среды в разрабатываемых в соответствии со специальным законом санитарных правилах и нормативах, гигиенических нормативах. При этом взаимная связь этих нормативных актов со специальным законом проявляется как в содержании их норм, которые согласованы и дополняют друг друга, так и имеющихся в этих актах отсылок к специальному закону.

В этой связи допустимо определить санитарное законодательство как иерархически структурированный массив (комплекс) нормативных правовых актов, объединенный урегулированием общественных отношений по обеспечению благоприятных условий среды обитания человека для предотвращения вредного воздействия ее факторов на здоровье человека и будущих поколений. Шеварднадзе О. Н. выделяла законодательство о санитарной охране природы, которое рассматривала как массив нормативных правовых актов, регулирующих специфический вид общественных отношений, складывающихся в процессе природоохранительных или санитарных мероприятий в целях обеспечения здоровья и благоприятных условий жизни населения⁴⁰. В современный период данное определение не в полной мере отражает содержательную сторону законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В настоящее время, по нашему мнению, законодатель отошел от правового регулирования санитарно-эпидемиологического благополучия населения как гигиенической составляющей охраны окружающей природной среды, счи-

тая «достойной» регулирование санитарно-эпидемиологической безопасности самостоятельным массивом законодательства, учитывая значимость выделенных объектов охраны – здоровье населения и будущих поколений.

Подводя итог вышесказанному, можно заключить, что целенаправленное формирование санитарного законодательства как комплексной отрасли законодательства юридически определено, поскольку оно имеет специальный предмет регулирования отношений в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения с целью его правового обеспечения (само благополучие). Система санитарного законодательства включает в себя несколько групп законодательных актов, регулирующих аспекты обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения: 1) собственно касающиеся санитарно-эпидемиологического благополучия населения и включающие обобщенное нормативное содержание предъявляемых к объектам, явлениям и факторам окружающей природной среды требований безопасности. Это специальный закон и находящиеся с ним в связях зависимости иные законы и подзаконные акты; 2) законодательство о конкретизации санитарно-эпидемиологических требований (в том числе критериев безопасности и (или) безвредности факторов среды обитания для человека), несоблюдение которых создает угрозу жизни и здоровью человека, а также угрозу возникновения и распространения заболеваний. Это государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы, находящиеся в связях взаимодействия со специальным законом). Полагаем, описанное выше понимание структуры и системы санитарного законодательства будет способствовать правильной квалификации административных проступков в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

⁴⁰ См.: Шеварднадзе О. Н. Санитарная охрана природы в СССР: дис. – канд. юрид. наук. – М., 1980. – С. 78.