

САНІТАРНІ НОРМИ ЯК СКЛАДОВІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРИЯТЛИВОГО ЖИТТЄВОГО ПРОСТОРУ ЛЮДИНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА

Бевз О.

(кандидат юридичних наук Київського національного університету імені Тараса Шевченка)

***Анотація.** Автор статті розглядає санітарні норми з точки зору їх місця в системі джерел екологічного права та як нормативів екологічної безпеки. Звертається увага на те, що з 1 січня 2017 р. втрачають чинність акти санітарного законодавства, прийняті до набуття Україною незалежності, аналізуються причини і наслідки втрати ними чинності.*

***Ключові слова:** санітарні норми, екологічна безпека, сприятливі умови життєдіяльності.*

***Аннотація.** Автор статьи рассматривает санитарные нормы с точки зрения их места в системе источников экологического права и как нормативов экологической безопасности. Обращается внимание на то, что с 1 января 2017 г. утрачивают силу акты санитарного законодательства, принятые до независимости Украины, анализируются причины и последствия утраты ними силы.*

***Ключевые слова:** санитарные нормы, экологическая безопасность, благоприятные условия жизнедеятельности.*

Bevz O. The role of sanitary regulations in providing favourable living conditions in contemporary environmental law

Law of Ukraine "On Ensuring Sanitary and Epidemic Safety of the Population" on February 24, 1994 determines that requirements to safety for health and life of the population are set in state standards and other regulatory technical documents including sanitary regulations. In particular, requirements to business and drinking water supplies and places of water use (Article 18), requirements to atmospheric air in populated localities (Article 19) etc. are stipulated by sanitary regulations. At the same time the sanitary regulations which had been adopted in Soviet Union times will be abolished by Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine on January 20, 2016.

Pros and cons of this decision are considered in this article. Environmental quality standards by concerning on what it is that requires protection, are able to deal with inputs to the environment from all sources and via potential pathways. However, there are a number of limitations to environment quality standards. They require constant monitoring of the environment, which may prove to be impractical or expensive, they are frequently very imprecise. Finally, environment quality standards are difficult to use for very large areas. The very nature of environmental quality standards is that they tend to be set as objectives rather than as legal requirements, except in those situations where there is a limited number of sources and targets. Besides, the incompatibility of such an old Soviet sanitary regulations with European integration of Ukrainian legislation is also recognised as their drawback. On the contrary, the repeal of the old sanitary regulations must cause legislative gaps.

***Keywords:** sanitary regulations, environment quality standards, favourable living conditions, environmental safety.*

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. (далі – Закон) сприятливі умови життєдіяльності людини – стан середовища життєдіяльності, при якому відсутній будь-який шкідливий вплив його факторів на здоров'я людини і є можливості для забезпечення нормальних і відновлення порушених функцій організму. Шкідливий вплив на здоров'я людини, згідно з цією ж статтею, це вплив факторів середовища життєдіяльності, що

створює загрозу здоров'ю, життю або працездатності людини чи здоров'ю майбутніх поколінь. І навпаки – стан середовища життєдіяльності, при якому відсутня небезпека шкідливого впливу його факторів на людину, Законом визначається як безпечні умови для людини. З огляду на наведені в Законі визначення можна зробити висновок про неможливість досягти сприятливого середовища без забезпечення вимог екологічної безпеки.

Вимогами безпеки для здоров'я і життя людини відповідно до ст. 1 Закону серед інших є і санітарні норми. Санітарні норми досліджуються представниками різних наук з технічної, природничої, медичної точок зору. Так, в екології санітарно-гігієнічна норма визначається як якісно-кількісний показник шкідливого і небезпечного агента або дії, забезпечення якого гарантує безпечні або оптимальні умови існування людини [12, с. 182]. В юридичній науці санітарні норми досліджуються в різних аспектах: з точки зору їх місця в системі джерел екологічного права; правового забезпечення здійснення нормування; як юридичні критерії екологічної безпеки. Проте на сьогодні залишаються питання, які потребують дослідження, особливо в умовах наближення законодавства України до законодавства ЄС.

Джерела права є зовнішнім вираженням галузі права та норм права. Як спосіб зовнішнього вираження змісту правових норм джерела права розглядаються як своєрідний «резервуар», з якого суб'єкти правозастосування черпають відповідні норми (правила) [4, с. 152-153]. Нормативно-правові акти є засобом надання правовим нормам визначеності, загальності, офіційності [6, с. 99]. За В.І. Андрейцевим джерелами екологічного права є форми вираження еколого-правових норм – нормативні акти, що містять еколого-правові норми, призначені для регулювання екологічних правовідносин [1, с. 19].

Свого часу в правовій доктрині мала місце дискусія про те, чи мають нормативні документи (в тому числі санітарні норми) правовий характер. Одними авторами обґрунтовувалася думка, за якою такі документи, маючи технічну природу, не містять правових норм, а, отже, і не є правовими актами; інші автори заперечували такий підхід і визнавали правовий характер нормативних документів.

Незважаючи на те, що і сьогодні висловлюється позиція, що «технічні норми у строго юридичному значенні не є джерелами права, проте формують еколого-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища» [5, с. 58], на нашу думку, цілком аргументовано було доведено, що акти технічного законодавства – це відомчі нормативно-правові акти, що містять правові норми, хай навіть і такі, що мають технічне підґрунтя [8, с. 42]. Нормуванням є нормативно-правове закріплення результатів наукових досліджень наслідків антропогенної дії господарської чи іншої діяльності на довкілля. Самі результати наукових досліджень не носять обов'язкового правового характеру, однак вони стають такими після їх затвердження відповідними державними органами. Затвержені нормативи набувають юридичну силу, їх дотримання суб'єктами природоохоронних відносин є обов'язковим, а перевищення нормативів свідчить про порушення екологічного законодавства [5, с. 229]. Підтвердженням наведеного вище є визначення ст. 1 Закону, відповідно до якої санітарні норми – обов'язкові для виконання *нормативно-правові акти центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, що встановлюють медичні вимоги безпеки щодо середовища життєдіяльності та окремих його факторів.*

Серед особливостей екологічного права в першу чергу вказують на об'ємність нормативного матеріалу і одночасно його розрізненість. Масив законодавчих актів лише спеціальної екологічної нормотворчості фактично неосяжний [3, с. 182]. Будучи відносно молодою галуззю права, екологічне право має ту особливість, що як форма свого вираження (джерел) йому притаманна досить велика кількість нормативно-правових актів як власне екологічного, так і іншого галузевого спрямування. Якщо до цієї кількості долучити кількатисячний перелік актів так званого техніко-юридичного регулювання (стандартів, нормативів, регламентів, поведження, нормативно-технічної документації, правил тощо), то

утворюється досить значна за обсягом і досить складна для усвідомлення дослідника кількість джерел екологічного права [2, с. 5].

В тому числі завдяки зазначеним вище особливостям, притаманним системі екологічного законодавства, екологічне право України сприймається як дещо загадкове і малозрозуміле як для європейських колег-вчених, так і для громадян, чий інтерес воно має захищати [2, с. 3]. За оцінками європейських правознавців розвиток цього законодавства знаходиться під впливом двох тенденцій: 1) вплив старого законодавства радянської доби; 2) намагання наблизити його до права ЄС. Перша тенденція особливо рельєфно відображається не на рівні законодавчого регулювання, а на технічному рівні: в системі стандартів, нормативів, техніко-юридичних, санітарно-гігієнічних, будівельних та інших норм [7, с. 570].

Саме метою наближення санітарного законодавства України до законодавства ЄС обґрунтовується прийняття розпорядження КМ України від 20.01.2016 р. № 94-р «Про визнання такими, що втратили чинність, та такими, що не застосовуються на території України, актів санітарного законодавства». Згідно із розпорядженням з 1 січня 2017 р. втрачають чинність акти санітарного законодавства, видані центральними органами виконавчої влади УРСР, якими затверджено санітарні, санітарно-гігієнічні, санітарно-протиепідемічні, санітарно-епідеміологічні, протиепідемічні, гігієнічні правила і норми, державні санітарно-епідеміологічні нормативи та санітарні регламенти. Також визнаються такими, що не застосовуються на території України, акти санітарного законодавства, видані центральними органами виконавчої влади СРСР. Таким чином, в Україні будуть діяти лише ті документи, які були прийняті за часів незалежності.

Закон України "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" містить чисельні посилання саме на санітарні норми. Зокрема, згідно із ч. 3 ст. 22 Закону органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані утримувати надані в користування чи належні їм на праві власності земельні ділянки і території відповідно до вимог санітарних норм. Крім того, санітарними нормами визначаються вимоги до вод відкритих водойм, що використовується для господарсько-питного водопостачання, купання, спортивних занять, організованого відпочинку, з лікувальною метою (ст. 18), атмосферного повітря в населених пунктах (ст. 19), щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму, неіонізуючих випромінювань та інших фізичних факторів (ст. 24), до застосування та знешкодження хімічних речовин і матеріалів, біологічних засобів (ст. 25) тощо.

В той же час, після 1 січня 2017 р. втрачати чинність, зокрема, Санітарні правила і норми охорони прибережних вод морів від забруднення в місцях водокористування населення від 06.07.1988 р., Санітарні правила і норми охорони поверхневих вод від забруднення від 04.07.1988 р., Санітарні норми допустимих концентрацій (ГДК) хімічних речовин в ґрунті від 31.08.1987 р., Санітарні норми допустимої гучності звучання звуковідтворювальних і звукопідсилювальних пристроїв у закритих приміщеннях та на відкритих майданчиках від 07.07.1987 р., Санітарні норми допустимого шуму в приміщеннях жилих і громадських будівель та на території житлової забудови від 03.08.1984 р. тощо. Як підкреслила голова Державної регуляторної служби України, це лише перший крок вперед. Деякі норми, вже заново прийняті в незалежній Україні, по суті залишилися старими та є калькою радянських документів [11].

Щодо аргументів такого рішення з боку представників державних органів наводяться наступні: «Епоха санітарного максималізму повинна залишитися в минулому. Вона була виправдана в післявоєнні роки. Були встановлені чіткі нормативи, перевищення яких вважалося порушенням незалежно від того, мало воно негативний вплив на організм, чи ні. Держава встановлювала чіткий показник та чіткі технічні шляхи його досягнення. На той час науково-технічний прогрес був незначним, а перелік засобів обмеженим», – зазначає голова Державної санітарно-епідеміологічної служби. На його думку, сьогодні країна потребує нового підходу санітарного раціоналізму, коли держава встановлює

тільки показники безпеки для здоров'я людини, а суб'єкт господарювання сам вирішує, за допомогою яких технічних рішень їх досягти. При цьому робиться посилення на концепцію безпорогового впливу, яка передбачає, що важливо не перевищення рівня показника (адже будь-яка наявна шкідлива речовина вже чинить негативний вплив), а те, як довго вона впливає на організм [11]. Натомість визначення нормативів якості навколишнього середовища та продуктів харчування ґрунтується на концепції пороговості впливу [6, с. 309] (порог шкідливої дії – це мінімальна доза речовини, при якій в організмі віддаються зміни, що виходять за межі фізіологічних реакцій, таким чином, гранична доза речовини (або поріг дії) викликає у біологічного організму реакцію, що порушує його стан). Крім того, СанПіни містили технічні рішення, які сьогодні вже неактуальні через велику кількість сучасних технологій та матеріалів.

Отже, на відміну від старого підходу до регламентування нормування, коли встановлюються порогові рівні шкідливої речовини, новий підхід передбачає встановлення ризику для здоров'я.

Взагалі в юридичній науці проблеми визначення місця у системі регулювання суспільних відносин так званого санітарно-гігієнічного нормування, що на сьогодні здійснюється у формі видання санітарних норм, та на яких засадах вони повинні встановлюватися, обговорюються не перший рік. При цьому, не заперечуючи величезну роль санітарно-гігієнічних нормативів у забезпечення екологічної безпеки, відзначають обмеженість цього засобу. Так, А.М. Мірошніченко серед причин такої обмеженості називає численність небезпечних для людини факторів середовища, що підлягають нормуванню. Крім того, фактори довкілля діють на організм не ізольовано, а в сукупності, у різноманітних комбінаціях, всі з яких неможливо врахувати при встановленні нормативів, темпи нормування не встигають за швидким збільшенням кількості щорічно впроваджуваних препаратів та сполук. На дію фактору впливає наявність у середовищі інших хімічних речовин, кліматичні умови, тип ґрунту, температура, вологість, інтенсивність сонячної радіації тощо. Також зазначається, що сумнівною є адекватність поставленій меті навіть тих кількох сотень нормативів санітарно-гігієнічного характеру, що вже існують, оскільки основним способом визначення нормативів може бути лише експериментальний шлях, здебільшого на лабораторних тваринах. Така практика завжди залишатиме відкритим питання про адекватність екстраполяції отриманих даних на організм людини. Крім того, при встановленні нормативу завжди буде присутня похибка на так званий «чутливий контингент» – дітей, осіб похилого віку, а також хворих. Насамперед, дія фактору, що нормується, залежить від тривалості цього впливу, можливим є так званий кумулятивний ефект, який неможливо повною мірою врахувати, навіть при найбільш тривалих експериментах. Нарешті, ще однією проблемою є здатність економіки забезпечити дотримання встановлених нормативів. Вже сьогодні визнається, що нормативи найчастіше виступають у ролі тимчасового компромісу між бажаним (і навіть необхідним) та економічно можливим на даний час [9, с. 166-170].

Варто звернути увагу на те, що схожі проблеми характерні не тільки для України. На недоліки так званих «екологічних стандартів якості» вказують і дослідники держав, перед якими не стоїть питання євроінтеграції [14, с. 247-249]. Так, у США національний стандарт якості атмосферного повітря включає 6 показників, в Японії стандарти встановлені для 5 речовин. При цьому в усіх індустріально розвинутих країнах нормативні стандарти якості середовища встановлені для різних часових інтервалів і прилаштовані до систем контролю якості, що діють в кожній державі [10, с. 86].

Таким чином, створення всеохоплюючої, універсальної системи нормування факторів шкідливого впливу, навіть на суто санітарно-гігієнічних засадах, у найближчому майбутньому – справа практично нездійсненна. Це, проте, аж ніяк не означає, що від нормування показників екологічної безпеки в рамках санітарно-гігієнічного нормування необхідно відмовитися взагалі. Таке нормування, хоч і не може засвідчити повну безпечність середовища, на сьогодні здатне визначити, яке середовище є вочевидь

небезпечним шляхом встановлення граничних величин дії найбільш небезпечних факторів. Необхідно усвідомлювати це, і ставити перед нормуванням показників безпечності довілля лише реальні завдання, якими є встановлення граничних величин дії найбільш небезпечних факторів. Для забезпечення права кожного на безпечно довілля необхідно доповнити систему нормування показників безпечності середовища іншими засобами [9, с. 166-170]. У цьому зв'язку заслуговує на увагу пропозиція В. І. Андрейцева щодо запровадження як нормативів екологічної безпеки рівнів екологічно небезпечної діяльності, які б відображали наявні кількісні характеристики рівнів екологічного ризику для конкретної діяльності, виходячи з реальної наявності екологічно небезпечної речовини або джерела екологічної безпеки і фіксування їх у відповідних документах [2, с. 28]. Рівні ризику екологічної безпеки дозволять використовувати загальновизнану у багатьох країнах світу модель прийнятного ризику ALARA ("As Low As Reasonably Achievable"), що передбачає перевірку та зіставлення уповноваженою особою відповідності дій щодо зниження екологічного ризику, що фактично виконуються суб'єктом та тих, які останній зобов'язаний вчиняти відповідно до законодавства про екологічну безпеку, уникаючи складних та довготривалих лабораторних аналізів та математичних розрахунків [13, с. 45].

Із викладеного вище слідує, що хоча існуюча в Україні система санітарних норм є недосконалою, не може через низку факторів повною мірою вирішити основне завдання – забезпечення екологічної безпеки, не є підставою для скасування санітарних норм лише час їх прийняття, тим більше, що не з усіх питань прийнятті норми за часів незалежності України. Перед прийняттям таких рішень необхідно проаналізувати чинні нові та старі санітарні норми для запобігання прогалин в законодавстві. В ідеалі прийняттю нових санітарних норм повинна передувати розробка наукової концепції, яка ляже в основу визначення нормативів екологічної безпеки за умов необхідності адаптації законодавства України до законодавства ЄС із врахуванням доробок науки екологічного права, що в свою чергу сприятиме і впорядкуванню системи екологічного законодавства.

Список використаних джерел

1. Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
2. Андрейцев В.І., Фролов М.О. Кодифікація екологічного законодавства: стан і проблеми монотворчого конструктивізму // Екологічний кодекс України: міфи та реальність: матеріали Міжнародного круглого столу (Київ, 12-13 травня 2005 року). - К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет, 2006. – С. 3-36.
3. Балюк Г.І., Кохановська О.В. Екологічне право України: передумови і особливості його подальшого розвитку // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ, 2009. – С. 180-187. – (Юридичні науки; Вип. 81).
4. Загальна теорія права: Підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2015. – 392 с.
5. Екологічне право України [Текст] : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [Бондар Л. О. та ін.] ; за ред. Каракаша І. І. ; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад.". - О. : Фенікс, 2012. - 775 [12] с.
6. Костицький В.В. Екологічне право України [Текст]: Підручник, Дрогобич: Коло, 2012. – 360 с.
7. Малишева Н.Р. Деякі проблемні аспекти конвергенції законодавства України про екологічну безпеку з правом ЄС // Проблеми права екологічної безпеки : навч. посіб. / М.В. Краснова, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова [та ін.] ; під заг. ред. М.В. Красної та Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев; М-во освіти і науки України; Київ. нац. Ун-т, Нац. гірн. ун-т. – Дніпро: НГУ, 2016. – 575 с.
8. Мірошніченко А.М. Нормативні документи як джерела земельного права // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ, 2005. – С. 38-42. – (Юридичні науки; Вип. 65/66).
9. Мірошніченко А.М. Нормування як засіб правового регулювання земельних відносин: Дис. ... канд. юрид. Наук: 12.00.06 / Мірошніченко А.М.; КНУТШ. – Київ, 2004. – 206 с.
10. Поддубный М.В. Санитарная охрана окружающей среды в России и СССР в первой половине XX века [Текст] / М. В. Поддубный; Киевский эколого- культурный центр. - К. : [б.и.], 1997. - 110 с. - (История охраны природы ; вып.16)
11. Скасування радянських санітарних норм позитивно вплине не лише на бізнес, а й на кожного українця // [Електронний ресурс]. – Офіц. сайт Державної санітарно-епідеміологічної служби України. – Режим доступу: <http://www.dsesu.gov.ua/ua/dses-ua/novyny/item/1897-skasuvannia-radianskykh>

sanitarykh-norm-pozytyvno-vplyne-ne-lyshe-na-biznes-a-i-na-kozhnoho-ukraintsia

12. Українсько-російський екологічний тлумачний словник / Упор. А.М. Котляр; Пер. В.М. Копоруліна. – Х.: Факт, 2005. – 336 с. (Словник фахівця).

13. Фролов М. О. Правові проблеми удосконалення нормативів екологічної безпеки у контексті концепції екологічного ризику // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2000. – С. 42-46. – (Юридичні науки ; Вип. 37).

14. Stuart Bell & Donald McGillivray Environmental Law, Sixth edition, Oxford University Press. – New York, 2006. – 910 p.

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ПРАКТИЧНОЇ ФАХОВОЇ ПІДГОТОВКИ ЮРИСТІВ У КОЛЕДЖАХ, ЯК ГАЛУЗЕВИХ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ В УКРАЇНІ

Губанова Т.О.

(кандидат юридичних наук, директор ПВНЗ «Фінансово-правовий коледж»)

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню проблем практичної фахової підготовки юристів у коледжах, як галузевих вищих навчальних закладах в Україні. В статті проведений аналіз міжнародних договорів України у сфері вищої освіти, а також положень Закону України «Про вищу освіту». В результаті проведеного дослідження автор робить висновок про те, що вирішення проблеми відсутності достатніх практичних навиків у студентів юридичних ВУЗів має комплексну природу і обумовлюється багатьма чинниками. При цьому, саме «юридичні клініки», які б діяли при юридичних коледжах, змогли б позитивно вплинути на вирішення цієї проблеми.*

***Ключові слова:** вища освіта, коледж, юриспруденція, законодавство про освіту, «юридична клініка».*

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию проблем практической профессиональной подготовки юристов в колледжах, как отраслевых высших учебных заведениях в Украине. В статье проведен анализ международных договоров Украины в сфере высшего образования, а также положений Закона Украины «О высшем образовании». В результате проведенного исследования автор делает вывод о том, что решение проблемы отсутствия достаточных практических навыков у студентов юридических ВУЗов имеет комплексную природу и обуславливается многими факторами. При этом, именно «юридические клиники», которые действовали бы при юридических колледжах, смогли бы положительно повлиять на решение этой проблемы.*

***Ключевые слова:** высшее образование, колледж, юриспруденция, законодательство об образовании, «юридическая клиника».*

This article is devoted to the problems of practical professional training of lawyers in colleges as higher education sector in Ukraine. The article analyzed the international agreements of Ukraine in the field of higher education and the Law of Ukraine "On Higher Education". The study author concludes that one of the central problems of legal education in Ukraine is the lack of law students sufficient practical skills so that they after high school once effectively and efficiently provide legal services and solve their tasks employer. The solution provides an integrated approach through a combination of existing opportunities for law students and by creating new ones.

To the existing opportunities for law students include, first of all, good mastery of legal subjects; courses that are created to meet the requirements of practice; actively participate in international cooperation, in particular, by obtaining or continuing higher education abroad, participation in programs of dual certification; participation in seminars, trainings and other events are organized as Ukrainian and foreign experts in the field of law.

***Key words:** higher education, college, law, education law, "legal clinic".*

Немає сумнівів у тому, що в сучасній Україні професія юриста є актуальною та престижною. Це пов'язано із тим, що на сьогоднішній день майже не існує тієї сфери функціонування суспільства та держави, яка змогла б обійтися без спеціалістів у галузі юриспруденції. Крім того, існують певні сфери у яких саме юристам належить провідне місце, а зокрема, мова йде про: нотаріат, суд, адвокатуру, прокуратуру та ін.

Варто відзначити те, що за роки незалежності України юридична професія піднялася на якісно новий рівень. Так, зокрема, виникли нові юридичні спеціальності; значно підвищилися вимоги до фахівців у галузі юриспруденції, які поряд із відмінними знаннями у галузі юриспруденції мають додатково володіти: іноземними мовами, базовими знаннями у галузі економіки, соціології, психології тощо. Такі вимоги для