

## ГИГИЕНА, САНИТАРИЯ, ЭПИДЕМИОЛОГИЯ И МЕДИЦИНСКАЯ ЭКОЛОГИЯ

В.Ф. Чернявский, С.С. Теленков, З.С. Никифорова,  
Н.А. Антонов, Т.Н. Шопяк

## ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОЦЕНКИ РИСКОВ МЕНЕДЖМЕНТА САНИТАРНО- ГИГИЕНИЧЕСКИХ УСЛУГ В ОБЛАСТИ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ЯКУТИИ

Основной задачей санитарно-эпидемиологической службы является обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, интегральным критерием которого является здоровье населения, в том числе иностранных граждан, находящихся на территории страны и её субъектов. На современном этапе развития здравоохранения России охрана здоровья граждан — необходимое условие жизни общества, за уровень которого государство несет ответственность.

При этом здоровье населения определяется как совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение, укрепление здоровья каждого человека, предоставление ему медицинских услуг и медицинской помощи в случае его утраты, поддержание его долготелней активной жизни. Обозначенный подход, с нашей точки зрения, подчеркивает зависимость здоровья населения не только от социальной и биологической сущности человека, но и в значительной мере от санитарно-гигиенического состояния среды обитания, которое и может обуславливать риск возникновения не только инфекционных, но и массовых неинфекционных заболеваний человека и населения в целом. Обозначенные моменты тесно связаны с миграционными процессами. Известно, что 17,2% опрошенных одним из наиболее перспективных и требующих дальнейшего развития направлений профилактической деятельности определили со-

вершенствование системы оценки санитарно-эпидемиологических рисков, куда входят миграционные потоки [2], с которыми может быть связан завоз инфекционных болезней и инотерриториальных штаммов (ВИЧ-инфекция, туберкулез, вирусные гепатиты и др.).

Спецификация оценки риска [3,5] в настоящее время с успехом используется для целей социально-гигиенического мониторинга, экологической и санитарно-эпидемиологических экспертиз, экологического аудита, определения зон экологического бедствия и чрезвычайной экологической ситуации, государственного экологического контроля, обоснования планов действий по охране окружающей среды и здоровья населения, а также санитарной охраны границ и территории от завоза и распространения инфекционных болезней.

В отношении Якутии риск для здоровья населения, связанный с миграционными процессами, существует, и порой не в меньшей степени, чем от воздействия комплекса факторов окружающей среды, от осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями хозяйственной и иной деятельности, представляющей потенциальную опасность для населения. Сюда относятся практически все виды деятельности, осуществляемой в миграционной политике, производимые работы и оказываемые населению (мигрантам) услуги: медицинские, коммунально-бытовое обслуживание, общественное питание и другие.

Поэтому необходимо обоснование внедрения и осуществления оценки санитарно-эпидемиологического риска при реализации миграционной политики (оформлении свидетельств — актов об отсутствии инфекционных заболеваний), представляющей потенциальную опасность для страны и региона, в практическую деятельность учреждений, осуществляющих Госсанэпиднадзор, и организаций, аккредитованных в установленном порядке на право проведения сани-

тарно-эпидемиологических экспертиз (ФГУЗ "Центр гигиены и эпидемиологии в РС(Я)"), обследований, исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок (клинико-лабораторное, санитарно-гигиеническое и эпидемиологическое обследование).

Анализ материалов ФГУЗ "Центр гигиены и эпидемиологии в РС(Я)" свидетельствует, что субъекты миграционной деятельности не в полном объеме соблюдают требования государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов, недостаточно эффективно разрабатывают и проводят санитарно-противоэпидемические (профилактические) и природоохранные мероприятия, способствующие сокращению риска для здоровья населения от осуществляемой работы в области миграции. Материалы оперативно-профилактического мероприятия «Нелегал» показывают, что при проверке 604 мест компактного проживания иностранных граждан и 1595 иностранных работников, более половины из них — 821 (51,5%) — нарушили миграционное законодательство. Кроме того, выявлены 20–40% поддельных документов эпидемиологического характера, всё это усугубляется антисанитарными условиями мест проживания мигрантов.

Главное, определяется вероятность наступления нежелательных эффектов (возникновение распространение заносных инфекций), которые могут иметь место при несоответствии осуществляемой указанной деятельности требованиям государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов. Достоверно, что превентивные действия с помощью оценки ожидаемого риска, представляющего потенциальную опасность для населения, в практике единой системы Госсанэпиднадзора в Якутии высоко эффективны. Это позволяет получать количественные характеристики, оценивать степень потенциального и реального ущерба здоровью населения и среде его обитания от воздействия

Сотрудники ФГУЗ "Центр гигиены и эпидемиологии в РС(Я)": **ЧЕРНЯВСКИЙ Виктор Федорович** — к.м.н., засл. врач РФ, врач-эпидемиолог высшей категории; **ТЕЛЕНКОВ Сергей Семенович** — почетный работник санэпидслужбы РС(Я), гл. врач; **АНТОНОВ Ньургун Анатольевич** — специалист-стажер; **ШОПЯК Татьяна Николаевна** — засл. врач РС(Я), зам. гл. врача; **НИКИФОРОВА Зинаида Степановна** — начальник отдела защиты прав потребителей Управления Роспотребнадзора по РС(Я).

миграционной деятельности, при осуществлении которой не в полной мере соблюдаются требования санитарно-эпидемиологического законодательства, и предлагать мероприятия, в наибольшей степени обеспечивающие сохранение здоровья населения, среды его обитания и санитарно-эпидемиологического благополучия территорий.

В связи с вышеизложенным единой системой Госсанэпиднадзора разработан пакет документов о «Порядке проведения санитарно-эпидемиологической оценки риска для населения и среды его обитания, осуществляемой миграционной политики и услуг, представляющих потенциальную опасность для человека».

Учитывая, что практически все нормативные правовые акты содержат формулировки основных понятий, то в общем разделе дается определение понятия «санитарно-эпидемиологический риск». Это необходимо было сделать в связи с тем, что данное понятие вводится впервые.

Согласно англо-русскому глоссарию «Оценка риска воздействия факторов окружающей среды на здоровье человека», под санитарно-эпидемиологическим риском следует понимать ожидаемую частоту или вероятность нежелательных эффектов, возникающих от воздействия представляющих потенциальную опасность хозяйственных или иных видов деятельности (санитарно-эпидемиологических услуг), при осуществлении которых не в полной мере соблюдаются требования санитарного законодательства.

Федеральный закон РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» определил Госсанэпиднадзор как «деятельность по предупреждению, обнаружению, пресечению нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения». Несмотря на то, что санитарные правонарушения являются одной из важных категорий Госсанэпиднадзора, их правовая природа исследована [1] недостаточно, наименее изучена объективная сторона санитарных правонарушений. Основу объективной стороны санитарных правонарушений составляет неправомерное действие и пассивное поведение (бездействие), что может иметь место и при соблюдении санитарного законодательства иностранными гражданами на территории РС(Я).

Целью санитарно-эпидемиологической оценки риска является полу-

чение достоверной информации о потенциальном и реальном ущербе здоровью населения и среде обитания при осуществлении какого-либо, представляющего потенциальную опасность для человека, вида миграционной деятельности, работы, услуги, ранжирование этой оценки по степени выраженности воздействия, разработка плана санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, при выполнении которого обеспечивается безопасность осуществления хозяйственной и иной деятельности, работ, услуг, оценка уровня риска, который сохранился после применения мер по его снижению.

Результаты санитарно-эпидемиологической оценки риска прилагаются к акту санитарно-эпидемиологической экспертизы и являются документированным подтверждением вероятности наступления страхового случая и значимости (выраженности) последствий при конкретной степени несоответствия требованиям государственных санитарно-эпидемиологических правил и нормативов осуществляемого вида деятельности, работы, услуги, а также основанием для дифференцированного расчета страховых тарифов.

Последствия санитарных правонарушений могут носить материальный и моральный характер, подрывать престиж власти и государства. Материальный характер санитарных правонарушений выражается в причинении вреда среде обитания и здоровью человека определенной степени тяжести. Моральный вред выражается в подрыве репутации, чести и достоинства лица. Последствия, носящие характер, ослабляющий или подрывающий престиж власти и государственного аппарата, предусмотрены ст. 53 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и связаны с ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей и сокрытием фактов и обстоятельств, создающих угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию должностными лицами, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор, то есть лицами, являющимися представителями исполнительной власти.

Последствия санитарных правонарушений могут причинять вред одному объекту (человеку), либо множеству объектов (людей), и даже государству.

Нарушение санитарного законо-

дательства всегда сопряжено с нанесением ущерба определенным общественным отношениям в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Поэтому государство при помощи санкций старается восстановить нарушенные общественные отношения и социальную справедливость.

Санитарное правонарушение как противоправное деяние создает реальную угрозу наступления закономерных материальных последствий, производит определенные изменения в среде обитания человека. В этих случаях для правовой ответственности недостаточно установить только факт совершения предусмотренного законом действия или бездействия, необходимо установить наличие причинной связи между действием (бездействием) и возможностью наступления вредных последствий.

Последствия санитарных правонарушений всегда существуют и предметно, хотя иногда не носят материального характера. Противоправные последствия санитарных правонарушений влияют на объем ответственности (моральные, политические и др.) и на классификацию их по степени тяжести.

При посягательствах на собственность закон использует понятия: «значительный ущерб» (ч. 2 ст. 158 УК), «крупный размер» (ч. 3 ст. 158 УК), «крупный ущерб» (ч. 1 ст. 203 УК). В ряде случаев закон точно указывает последствия: заражение ВИЧ-инфекцией (ст. 122), причинение вреда здоровью (ст. 143, 219, 263), массовая гибель животных (ч. 2 ст. 247), распространение эпидемий (ст. 248 УК РФ) и др.

Причинная связь между нарушением санитарного законодательства и общественно опасными последствиями является одним из важнейших институтов правовой ответственности. Причинная связь в области миграционной политики устанавливает чисто объективный (факторы риска-причина) предел ответственности: нельзя ставить вопрос об общественной опасности и виновности лица, если действие лица не содействовало наступлению последствия.

Причина – факторы риска – порождает, вызывает другое явление – следствие.

Наряду с причинами следует различать и условия (многофакторность), то есть такие явления, которые сами не могут (например – отсутствие вакцинации) породить непосредственно

данное явление-следствие, но, сопутствуя причинам в пространстве и времени и влияя на них, обеспечивают определенное их развитие, необходимое для возникновения следствия (инфекционного заболевания).

Причина может породить конкретное следствие только при наличии определенных условий. Условия могут облегчить действие причины, способствовать наступлению следствия, но могут и тормозить или вовсе прекратить развитие причинной связи.

В практике Госсанэпиднадзора нередко случаи, в которых причинение вреда было вызвано различными действиями нескольких лиц, в большей или меньшей степени способствовавших наступлению отрицательного, ущербного результата.

Следует согласиться с мнением В. Н. Кудрявцева [4], что для признания причинной связи между конкретными противоправными действиями человека и наступившими вредными последствиями прежде всего требуется выяснить, являются ли эти действия таким условием наступления последствий, без которого данные последствия не наступили бы, т.е. нарушение санитарно-эпидемиологического благополучия населения или отдельных групп людей.

В случаях, когда определенное действие (бездействие) не было тем необходимым условием, без которого вредные последствия не наступили бы, причинная связь отсутствует. Поскольку задача состоит в определении объективных предпосылок ответственности, важно выяснить, при каких условиях причинная связь совершенного противоправного действия или бездействия с наступившим вредным результатом в санитарно-эпидемиологическом благополучии достаточна для вменения в вину субъекту указанных последствий. При решении этого вопроса следует учитывать различие между необходимыми и случайными связями. Необходимость – это сущность явления, случайность – только

форма проявления необходимости. Необходимость опережающих профилактических действий со стороны санитарно-эпидемиологической службы в большинстве случаев исключает проявление случайности.

Устанавливая причинную связь с достаточными для вменения субъекту в вину последствиями, наступившими в результате его общественно опасного действия или бездействия, необходимо выявить три основных обстоятельства:

- общественно опасное действие или бездействие должно быть совершено ранее наступления общественно опасных последствий;

- общественно опасное действие или бездействие должно быть обязательным условием наступления общественно опасных последствий, при отсутствии которого последствия не могли бы наступить;

- общественно опасное действие или бездействие должно создавать реальную возможность наступления общественно опасных последствий или обуславливать превращение реальной возможности этих последствий в действительность. Указанные критерии имеют место в практике обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия в области миграционных потоков (индикация факторов риска).

Таким образом, объективная сторона санитарно-эпидемиологических правонарушений как сложная правовая категория предполагает исследование и оценку действий (бездействия) участников правоотношений (иностранцев граждан и принимающих сторон), последствий этих действий, наличия и силы причинной (казуальной) связи между действием (бездействием) и вредными последствиями, а также ряда других факторов.

#### Выводы.

1. Профессиональная культура и юридическая дисциплина в предупреждении санитарно-эпидемиологических правонарушений являются важным правовым институтом обеспе-

чения санитарно-эпидемиологического благополучия населения в миграционной политике.

2. Санитарно-эпидемиологические правонарушения характеризуются рядом признаков, определяющих их правовую природу.

3. Объективная сторона санитарно-эпидемиологических правонарушений представляет совокупность фактических признаков и обстоятельств, которые необходимо учитывать при осуществлении госсанэпиднадзора.

4. Основным элементом объективной стороны санитарно-эпидемиологических правонарушений является общественно опасное действие или бездействие.

5. При оценке санитарно-эпидемиологических правонарушений необходимо учитывать их последствия (реальные и возможные), заноса интeрриториальных форм инфекций.

6. Наиболее сложным в оценке санитарно-эпидемиологических правонарушений является установление причинной связи между противоправным действием (бездействием) и его результатом при реализации миграционной политики.

#### Литература

1. Зельдин А.Л. Объективная сторона санитарных правонарушений / А.Л. Зельдин, В.И. Курчанов, А.И. Долицкий // Вестник Санкт-Петербургской ГМА им. И.И. Мечникова.

2. Иваненко А.В. Система санитарно-эпидемиологической оценки риска деятельности, представляющей потенциальную опасность для населения / А.В. Иваненко [и др.] // Здоровье населения и среда обитания. – М., 2005. – № 11. – С.1-5.

3. Иванов А.А. Теоретические и правовые аспекты организации производственного контроля / А.А. Иванов // Вестник Санкт-Петербургской Государственной медицинской академии им. И. И. Мечникова. – 2002. – № 1-2. – С.25-30.

4. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления / В.Н. Кудрявцев. – М., 1996. – С.23.

5. Шестапов Н.В. О законодательном обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения / Н.В. Шестапов // Санитарно-гигиенический вестник. – 2001. – № 1. – С.3-4.