

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-2.2>

Ю. В. Бурченко, аспірантка кафедри конституційного права та галузевих дисциплін Навчально-наукового інституту права Національного університету водного господарства та природокористування

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ КАРАНТИННИХ ПРАВИЛ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ: ІСТОРИЧНИЙ ВИМІР

Дослідження присвячено питанню вивчення історичного становлення адміністративної відповідальності за порушення карантинних норм на території України. У статті відзначено, що перші спроби врегулювати карантинні правила на українських землях датуються XVIII століттям, коли Російська імперія намагалася створити більш-менш чітку державну карантинну систему. Зазначено, що після 1786 року відношення Російської імперії до інституту карантину було змінено і взято напрямом на утворення окремого державного органу з належним особливим законодавством. Висвітлено, що Статут 21 серпня 1818 року був першим нормативно-правовим актом на українських землях, де закріплювалися спеціальні норми щодо відповідальності за порушення вимог карантину. Окрему увагу приділено Статуту 1832 року, де законодавець здійснив поділ карантинних правопорушень на чотири розряди. Відповідно до нього за порушення карантинних правил першого розряду передбачалося покарання у формі смерті; другого – заслання до Сибіру або побиття; за порушення третього – арешт; за порушення четвертого – штраф. Зроблено висновок, що порівняно з європейськими державами та США в Російській імперії покарання за порушення карантинного законодавства були суворими. Це пояснюється тим, що держава відносила правопорушення у сфері охорони здоров'я до таких, які становили суспільну небезпеку. Охарактеризовано такі нормативно-правові акти, як Положення «Про санітарну охорону морських кордонів СРСР» від 10 травня 1925 року, Постанова «Про затвердження тимчасового положення про санітарну охорону кордонів СРСР» від 30 квітня 1926 року, Постанова «Про санітарну охорону кордонів Союзу РСР» № 55 від 1931 року, Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1987 року. Підкреслено, що Постанова «Про санітарну охорону кордонів Союзу РСР» № 55 від 1931 року чітко закріпила адміністративну відповідальність за порушення вимог карантину на території України. Автором сформовано свою періодизацію становлення та розвитку адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину на території України.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, карантин, статuti, постанови, штраф.

Yu. V. Burchenko. Establishment and development of administrative responsibility for violation of quarantine rules on the territory of Ukraine: historical dimension

The study is devoted to the study of the historical formation of administrative liability for violations of quarantine norms in Ukraine. The article notes that the first attempts to regulate quarantine rules in Ukrainian lands date back to the eighteenth century, when the Russian Empire tried to create a more or less clear state quarantine system. It is noted that after 1786 the attitude of the Russian Empire to the institution of quarantine was changed and the direction was taken to form a separate state body with appropriate special legislation. It is revealed that the Charter of August 21, 1818 was the first legal act in the Ukrainian lands, which established special rules on liability for violation of quarantine requirements. Particular attention is paid to the Statute of 1832, where the legislator divided quarantine offenses into four categories. According to which for violation of quarantine rules of the first category the punishment in the form of death was provided; the second – exile to Siberia or beating; for violation of the third – arrest; for violation of the fourth – a fine. It is concluded that in comparison with European states and the USA in the Russian Empire the punishments for violation of the quarantine legislation were severe. This is due to the fact that the state classified the offenses in the field of health care as those that posed a public danger. Such normative legal acts as the Regulations “On Sanitary Protection of the Sea Borders of the USSR” of May 10, 1925, the Resolution “On Approval of the Provisional Regulations on the Sanitary Protection of the Borders of the USSR” of April 30, 1926, and the Resolutions “On Sanitary Protection of the USSR Borders” are described. 55 of 1931, the Code of Ukraine on Administrative Offenses of 07.12.1987. It is emphasized that the Resolution “On Sanitary Protection of the Borders of the USSR” № 55 of 1931 clearly established administrative responsibility for violating the requirements of quarantine on the territory of Ukraine. The author has formed his periodization of the formation and development of administrative liability for violation of quarantine requirements in Ukraine.

Key words: administrative responsibility, quarantine, statutes, resolutions, fine.

Постановка проблеми. Дослідження історичного становлення будь-якої правової категорії призначено розкрити позитивні та негативні елементи історичного досвіду, які можуть застосовуватися в сучасній юридичній науці для вирішення актуальних проблем суспільства. Натепер юридична наука в межах різних правових систем нагромадила немалий досвід протидії поширенню небезпечних інфекційних хвороб.

Для повного розуміння адміністративної відповідальності за порушення правил карантину, її значення в сучасних обставинах розвитку суспільства необхідно насамперед дослідити становлення і розвиток законодавства про карантинні заходи на території України.

© Ю. В. Бурченко, 2021

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відповідальність за порушення карантинних заходів на українських землях, які належали Російській імперії, досліджували Е.О. Вороніна та Г.Г. Лесь.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі дослідження законодавства, яке діяло на українських землях, і наукових праць вивчити становлення та розвиток адміністративної відповідальності за порушення карантинних заходів на території України.

Виклад основного матеріалу. Що стосується карантинних заходів на українських землях, то перші спроби урегулювати це питання датуються XVIII століттям, коли Російська імперія намагалася створити більш-менш чітку державну карантинну систему. Однак всі спроби, на наше переконання, майже були невдалі через недостатню увагу держави до розв'язання цього питання. Тільки під час царювання Катерини II, коли економічна ситуація в Європі покращилась, а торгівля стала відігравати важливу роль у житті держави, 6 травня 1786 року було опубліковано «Положення про карантинний будинок на острові Сескаре» [1, с. 217].

Цей документ став прикладом для створення нових нормативних актів, які б регулювали карантинні заходи. Проте, як з'ясувалося далі, положення не було практичним, особливо це стало проблемою стосовно карантину на півдні України і в Криму, де довелося створити нову систему карантинних правил для налагодження торговельних відносин із сусідніми державами.

Тому відношення Російської імперії до інституту карантину було змінено і взято напрям на утворення окремого державного органу з належним особливим законодавством.

У зв'язку з цим 21 серпня 1818 року був прийнятий Статут. Це був перший нормативно-правовий акт на українських землях, де закріплювалися спеціальні норми щодо відповідальності за порушення вимог карантину.

Відповідно до Статуту ціла низка статей (230–239) передбачала покарання смертю за порушення правил карантину. Наприклад, за неправдиві свідчення про стан здоров'я людей, які прибули на судні або на суші, каралися смертю (ст. 230). Підробка документів, щоб зменшити або уникнути карантину, каралася смертю (ст. 231). Той, хто без дозволу карантинного керівника залишить судно або карантинний дім, буде покараний смертю (ст. 232) [2, с. 515].

Однак Статут передбачав і покарання у вигляді штрафу за більш дрібні правопорушення правил карантину. Наприклад, якщо той, хто знаходиться на карантині, навмисно торкнеться особи чи речі, які не знаходяться на карантині, піддається покаранню чи штрафу на розгляд Карантинної Контори і покриттю збитків, завданих у разі такої дії (ст. 240). За інші правопорушення проти правил карантину на особу накладається штраф від 10 до 50 рублів, а якщо особа не може заплатити, то підлягає за кожні 10 рублів тижневному утриманню під вартою на хлібі та воді (ст. 242) [2, с. 517].

Отже, самого такого поняття, як «адміністративна відповідальність», не існувало, але за дрібне порушення карантинних правил передбачалося покарання у вигляді штрафу.

На відміну від попереднього Статуту 1818 року в Статуті 1832 року було закріплено окрему главу IX «Про карантинні правопорушення, покарання і порядок провадження, слідства і суду». Законодавець здійснив поділ карантинних правопорушень на чотири розряди. За правопорушення першого розряду було передбачено відповідальність у формі смерті (ст. 365) [3, с. 773]. Правопорушення другого розряду розглядалися Військовим судом і передбачалось покарання у вигляді тілесних покарань або заслання в Сибір (ст. 366). Правопорушення третього розряду розглядалися Кримінальним Судом у цивільному віданні і передбачалося покарання для не службовців у вигляді шестимісячного арешту або позбавлення всіх прав і заслання в Сибір (ст. 367). Правопорушення четвертого розряду розглядалися Карантинними Управліннями і каралися штрафом від 10 до 100 рублів; арештом на хліб і воду; покараннями по тілу; службовими роботами [3, с. 774–775].

Ми вважаємо, що Статут 1832 року став уже систематизованим, а законодавець чітко сформував склад злочину та проступку за порушення карантинного законодавства.

З аналізу норм законодавства Російської імперії про карантинні заходи можна зробити висновок, що порівняно з попереднім Статутом Статут 1832 року містив значно жорсткі види покарань. Майже всі правопорушення каралися смертю, крім дрібних, за які була передбачена відповідальність у вигляді штрафу.

Варто зазначити, що порівняно з європейськими державами та США в Російській імперії покарання за порушення карантинного законодавства були суворими. На нашу думку, це пояснюється тим, що держава відносила правопорушення у сфері охорони здоров'я до таких, які становили суспільну небезпеку.

Норми про відповідальність за порушення карантинного законодавства свій наступний розвиток отримали в Положенні «Про санітарну охорону морських кордонів СРСР» від 10 травня 1925 року [4, с. 69]. Завданням цієї постанови було не допустити завезення інфекційних хвороб у СРСР. Також варто відзначити, що в постанові не містилися норми, які передбачали відповідальність за порушення правил карантину, а лише було описано процедуру санітарного контролю за кораблями.

30 квітня 1926 р. ЦВК і РНК СРСР прийняли Постанову «Про затвердження тимчасового положення про санітарну охорону кордонів СРСР» [5, с. 58]. Ця постанова була розширена і складалася із 6 розділів, але знову не містила спеціальних норм, які б чітко закріплювали відповідальність за порушення карантинного законодавства.

На нашу думку, це було пов'язано, по-перше, зі зміною форми правління в державі від монархії до соціалістичної республіки, по-друге, з відсутністю смертельних інфекційних хвороб.

Однак після ратифікації урядом Союзу РСР міжнародної санітарної конвенції, підписаної в Парижі 21 червня 1926 року, Центральний виконавчий комітет і Рада народних комісарів Союзу РСР прийняли Постанову «Про санітарну охорону кордонів Союзу РСР» № 55 від 1931 року. Відповідно до п. 6 ст. 355 «Про санітарну охорону кордонів Союзу РСР» «всі громадяни й органи в межах Союзу РСР зобов'язані точно виконувати вимоги зазначених у статті 4 правил і розпорядження органів, які здійснюють санітарну охорону кордонів. Порушники цих правил і розпоряджень піддаються відповідальності за кримінальними кодексами союзних республік або штрафу в адміністративному порядку в розмірі до 100 рублів. Випадки, коли порушники піддаються штрафу в адміністративному порядку, і розміри штрафу за окремі порушення встановлюються зазначеними в статті 4 правилами. Штрафи стягуються в загальнозстановленому адміністративно-безспірному порядку» [6].

Ми переконані, що це був перший нормативно-правовий акт, який чітко закріпив адміністративну відповідальність за порушення вимог карантину на території України.

Наступний розвиток адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину в Україні пов'язаний із прийняттям 07.12.1984 р. Верховною Радою Української РСР Кодексу України про адміністративні правопорушення. Кодекс містив статтю 42, де зазначалось, що «порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм (крім правил і норм щодо охорони атмосферного повітря) тягне за собою накладення штрафу на громадян у розмірі до десяти карбованців і на посадових осіб – до п'ятдесяти карбованців [7].

У період з 1991 року по 2019 рік у світі не застосовувалися масові карантинні заходи, це було пов'язано із затишшям інфекційних хвороб. Однак у 2019 році в Китаї почалися масові захворювання на COVID-19, що призвели до світової пандемії. Держави на законодавчому рівні почали приймати нормативні акти, де встановлювали покарання за порушення вимог карантину.

Що стосується України, то 17.03.2020 р. Верховна Рада України внесла до КУпАП статтю 44-3, де зазначається «порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішень органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами, яке тягне за собою накладення штрафу на громадян від однієї до двох тисяч неоподаткованих мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двох до десяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян [8].

Ми вважаємо, що зазначення в Кодексі України про адміністративні правопорушення адміністративної відповідальності за порушення правил карантину людей демонструє готовність держави реагувати на світові події, змінюючи законодавство України для захисту здоров'я громадян.

Проаналізувавши цей підпункт, вважаємо за доцільне виокремити періодизацію становлення та розвитку адміністративної відповідальності за порушення вимог карантину на території України. Дотримуємось думки, що адміністративну відповідальність за порушення вимог карантину потрібно виокремити в такі періоди:

– перший період – царський (XVIII століття – 1922 р.):

1) XVIII століття – 1818 р. – перші спроби Російської імперії створити єдину державну карантинну систему;

2) 1818–1832 рр. – прийняття спеціальних норм, за недотримання яких передбачалися жорсткі покарання смертю, а за більш дрібні – у формі штрафу;

3) 1832–1922 рр. – карантинні правопорушення були поділені на 4 розряди. Відповідальність за їх порушення залишалась незмінною;

– другий період – радянський (1922–1991 рр.):

1) 1922–1931 рр. – відсутність у законодавстві СРСР покарань для осіб за карантинні правопорушення;

2) 1931–1984 рр. – прийняття спеціальних норм, де встановлювалася адміністративна відповідальність за порушення вимог карантину у формі штрафу;

3) 1984–1991 рр. – прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення та затвердження адміністративної відповідальності за порушення санітарних норм;

– третій період – сучасний (1991 – дотепер):

1) 1991–2020 рр. – не застосування державою карантинних заходів;

2) 2020 р. – дотепер – характеризується світовою пандемією COVID-19 і внесенням до Кодексу України про адміністративні правопорушення статті 44-3, де закріплена адміністративна відповідальність за порушення правил щодо карантину людей.

Запропонована періодизація дає змогу прослідкувати зародження та розвиток адміністративної відповідальності на території України за порушення вимог карантину, що надасть нові можливості в дослідженні даної проблематики та втіленні її в правотворчість.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Отже, можна зробити висновок, що перші спроби врегулювати питання відповідальності за порушення карантинних правил

на українських землях датуються XVIII століттям, коли Російська імперія намагалася створити більш-менш чітку державну карантинну систему. Однак всі спроби, на наше переконання, були невдалі через недостатню увагу держави до розв'язання цього питання. Тільки починаючи з 1818 року законодавець чітко закріпив відповідальність за порушення карантинних норм. Порівняно з європейськими державами та США у XIX столітті в Російській імперії покарання за порушення карантинного законодавства були суворими. На нашу думку, це пояснюється тим, що держава відносила правопорушення у сфері охорони здоров'я до таких, які становили суспільну небезпеку. Лише Постановою «Про санітарну охорону кордонів Союзу РСР» № 55 від 1931 року було чітко закріплено адміністративну відповідальність за порушення карантинних правил, і підтвердження вона отримала в Кодексі про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року.

Список використаних джерел:

1. Воронина Е.О. создание и развитие государственной карантинной службы в Российской империи в начале XIX века. *Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки»*. 2012. Том 25 (64). № 1. С. 216–224.
2. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года, 1818. Печатано в Типографии II Отдѣления Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Том 35. 674 с.
3. Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание второе СПб: Печатано в Типографии II Отдѣления Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1833. Том 7: Отъ № 5053–5876. 1450 с.
4. Лесь Г.Г. Положение о санитарной охране морских границ СССР от 10 марта 1925 г. и его развитие в Черноморском регионе. *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки*. 2015. № 1. С. 69–75.
5. Лесь Г.Г. Временное положение о санитарной охране границ СССР от 30 апреля 1926 г. и его развитие. *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки*. 2015. Т. 1 (67). № 2. С. 58–77.
6. Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР за 1931 г.» № 55 от 31 августа 1931 г.» : Постановления Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров (1931 г. № 55, ст. 355) О санитарной охране границ Союза ССР. URL: <http://istmat.info/node/55920> (дата звернення: 28.02.2021).
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 07.12.1984 р. / *Верховна Рада України* від 07.12.84 р. № 8074-10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/ed19841207#Text> (дата звернення: 19.02.2021).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: станом на 01.01.2021 р. / *Верховна Рада України* від 07.12.84 р. № 8074-10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 19.02.2021).