

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.83.2.17>

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ САНІТАРНО-ЗАХИСНИХ ЗОН В УКРАЇНІ

Мироненко І.В.,
доктор юридичних наук,
професор кафедри цивільного права
навчально-наукового юридичного інституту
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника
ORCID: 0000-0003-2853-2597
e-mail: ihor.myronenko@pnu.edu.ua

Яремак З.В.,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри трудового,
екологічного та аграрного права
навчально-наукового юридичного інституту
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника
ORCID: 0000-0002-4862-0570
e-mail: zoryana.yaremak@pnu.edu.ua

Данилюк Л.Р.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри трудового,
екологічного та аграрного права
навчально-наукового юридичного інституту
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника
ORCID: 0000-0003-3201-8881
e-mail: lesia.danyliuk@pnu.edu.ua

Мироненко І.В., Яремак З.В., Данилюк Л.Р. Юридична відповідальність за порушення правового режиму санітарно-захисних зон в Україні.

У даній статті розглядаються питання про особливості юридичної відповідальності за порушення правового режиму санітарно-захисних зон в Україні, а також основні напрями щодо вдосконалення відповідного правового регулювання.

Санітарно-захисні зони виконують важливу безпекову функцію щодо відмежування потенційно шкідливих об'єктів від місць проживання та перебування людей. У зв'язку із цим на їх територіях встановлюється спеціальний правовий режим, який передбачає істотні обмеження щодо їх господарського використання. Недотримання встановлених вимог щодо правового режиму санітарно-захисних зон є підставою для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

На сьогодні у чинному законодавстві України відсутні спеціальні положення щодо відповідальності за порушення правового режиму санітарно-захисних зон. У зв'язку із цим юридична відповідальність за здійснення протиправних дій у цій сфері охоплюється санкціями за вчинення порушень у сфері охорони довкілля «загального характеру» (порушення санітарних норм; самовільне зайняття земельної ділянки; порушення правил екологічної безпеки; проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля; порушення правил використання земель та ін.).

Тому існує необхідність щодо формалізації складів правопорушень, які вже передбачені у нормативно-правових актах щодо регламентації правового режиму земель санітарно-захисних зон, кодифікації законодавства щодо адміністративної відповідальності за порушення у галузі охорони навколишнього природного середовища, запровадження спеціальних санкцій за порушення

правового режиму санітарно-захисних зон, а також уніфікації відповідних положень українського законодавства із правом країн Європейського Союзу.

Ключові слова: санітарно-захисні зони, правовий режим земель, землекористування, земельні відносини, юридична відповідальність, екологічні правопорушення.

Myronenko I.V., Yaremak Z.V., Danyliuk L.R. Legal responsibility for violation of the legal regime of sanitary protection zones in Ukraine.

This article examines the specifics of legal liability for violations of the legal regime of sanitary protection zones in Ukraine, as well as the main directions for improving the relevant legal regulation.

Sanitary protective zones perform an important security function in separating potentially harmful objects from places of residence and stay of people. In this regard, a special legal regime is established on their territories, which provides for significant restrictions on their economic use. Non-compliance with the established requirements regarding the legal regime of sanitary protection zones is the basis for bringing guilty persons to legal responsibility.

Currently, there are no special provisions in the current legislation of Ukraine regarding liability for violations of the legal regime of sanitary protection zones. In this regard, legal responsibility for illegal actions in this area is covered by sanctions for committing violations in the field of environmental protection of a “general nature” (violation of sanitary standards; arbitrary occupation of a plot of land; violation of environmental safety rules; design or operation of structures without protection systems environment; violation of land use rules, etc.).

Therefore, there is a need to formalize the composition of offenses that are already provided for in the normative legal acts on the regulation of the legal regime of lands of sanitary protection zones, the codification of legislation on administrative responsibility for violations in the field of environmental protection, the introduction of special sanctions for violations of the legal regime of sanitary protection zones, as well as the unification of relevant provisions of Ukrainian legislation with the law of the countries of the European Union.

Key words: sanitary protection zones, legal regime of lands, land use, land relations, legal responsibility, environmental offenses.

Постановка проблеми. На сьогодні землі санітарно-захисних зон в Україні є окремим різновидом земель з особливими умовами землекористування. Вони виконують важливу безпекову функцію, оскільки відмежовують потенційно шкідливі об’єкти і споруди від місць проживання та перебування людей. Відтак на відповідних землях (територіях) встановлюється спеціальний правовий режим, які передбачає істотні обмеження щодо їх господарського використання (ст. 114 ЗК України).

У повсякденному житті ми часто стикаємося із санітарно-захисними зонами, оскільки вони в обов’язковому порядку встановлюють навколо промислових підприємств, а також лінійних об’єктів та споруд енергетичної інфраструктури. Однак при цьому також можемо спостерігати різноманітні порушення їх правового режиму, зокрема незаконну забудову відповідних земель (територій). Відтак постає питання про юридичну відповідальність за порушення правового режиму санітарно-захисних зон та ефективність її застосування.

Стан опрацювання проблематики. Теоретичні та практичні аспекти юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки неодноразово розглядалися у літературі та були предметом фундаментальних досліджень у галузі екологічного та земельного права. Так, необхідно згадати праці В.І. Андрейцева, А.П. Гетьмана, М.В. Краснової, Н.Р. Кобецької, В.В. Носіка, О.О. Погрібного, Ю.С. Шемшученка та ін.

Однак питання правового режиму земель санітарно-захисних зон в Україні, зокрема щодо юридичної відповідальності за відповідні правопорушення, у вітчизняній правовій доктрині висвітлено фрагментарно, що обумовлює необхідність розгляду відповідної проблематики.

Мета дослідження – розгляд питань про особливості юридичної відповідальності за порушення правового режиму санітарно-захисних зон в Україні, а також основні напрями вдосконалення відповідного правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Порушення правових норм чи невиконання визначених ними приписів за загальним правилом тягне за собою застосування заходів юридичної відповідальності. Сфера еколого-правових відносин не є винятком із вказаного, оскільки юридична від-

повідальність є одним із основних елементів правового забезпечення охорони довкілля [1, с. 126]. Застосування юридичної відповідальності за порушення законодавства щодо створення та функціонування санітарно-захисних зон є однією із невід'ємних складових їх правового режиму.

У літературі юридичну відповідальність за правопорушення у сфері охорони довкілля, як і юридичну відповідальність в цілому, прийнято розглядати в об'єктивному та суб'єктивному значеннях [2, с. 125].

У об'єктивному значенні вона є сукупністю відповідних норм Конституції України, нормативно-правових актів екологічного та земельного права, КУпАП, КК України, ЦК України, а також положень міжнародних конвенцій [2, с. 125]. З науково-теоретичної точки зору юридична відповідальність за екологічні правопорушення є комплексним міжгалузевим інститутом екологічного права, що передбачає застосування санкцій кримінально-правового, адміністративного, цивільно-правового та дисциплінарного характеру щодо осіб, які вчинили екологічне правопорушення [1, с. 127-128].

Водночас у суб'єктивному значенні юридична відповідальність за екологічні правопорушення розглядається як здійснення додаткового обов'язку особою щодо несення негативних для себе наслідків за порушення вимог екологічного законодавства [2, с. 125] чи як застосування передбачених законом засобів впливу до порушників законодавства про охорону довкілля [3, с. 606]. Практично вона проявляється у застосуванні до порушника еколого-правових вимог компетентними державними органами у встановленому законом порядку заходів державно-владного характеру, що проявляються у позбавленні (обмеженні) порушників певних особистих чи майнових благ [1, с. 129].

У доктрині екологічного права юридичну відповідальність за екологічні правопорушення за видом застосовуваних санкцій традиційно прийнято поділяти на дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та цивільно-правову (майнову) [1, с. 126; 2, с. 126-127].

Так, якщо звернутися із даного питання до положень чинного законодавства, то, відповідно до ч. 1 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», порушення законодавства України про охорону довкілля тягне за собою дисциплінарну, адміністративну, цивільну і кримінальну відповідальність. При цьому відповідальність передбачена, зокрема, за такі дії, як: порушення норм екологічної безпеки; порушення екологічних вимог при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції, введенні в дію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів; самовільне спеціальне використання природних ресурсів; невиконання розпоряджень органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, та вчиненні опору їх представникам (ч. 2 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»).

У свою чергу, ст. 211 Земельного кодексу України передбачає цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення вимог земельного законодавства, в т.ч. за такі правопорушення, як:

- самовільне зайняття земельних ділянок;
- розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель;
- відхилення від затверджених у встановленому порядку проектів землеустрою.

Закон України «Про систему громадського здоров'я», по-суті, закріпив аналогічний перелік видів юридичної відповідальності за порушення вимог санітарного законодавства, зокрема:

- адміністративну відповідальність за порушення вимог санітарного законодавства, що включають у себе як недотримання вимог санітарного законодавства, так і невиконання приписів посадових осіб органів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері (ст. 54);
- відшкодування шкоди (збитків) (ст. 55). При цьому конкретних складів правопорушень не наведено, а здійснюється відсилання з питань відшкодування шкоди (збитків) до загальних положень ЦК України, ГК України та інших законодавчих актів;
- кримінальну відповідальність за порушення вимог санітарного законодавства, тобто за діяння проти здоров'я населення, які вчинені внаслідок порушення вимог санітарного законодавства (ст. 56).

При цьому варто окремо відзначити, що у ст. 53 Закону України «Про систему громадського здоров'я» передбачено заходи щодо припинення порушення вимог санітарного законодавства,

застосування яких із певними застереженнями можна розглядати як особливий різновид санкцій, що застосовуються до відповідних порушників.

Загалом, виходячи із вказаного, можемо констатувати наступне:

– відсутність у законодавстві положень, згідно яких дотримання правового режиму санітарно-захисних зон є самостійним об'єктом правової охорони в цілому та екологічного контролю зокрема, обумовлює відсутність «спеціальних» правових норм щодо відповідальності за його порушення;

– у нормативно-правових актах, які встановлюють правовий режим санітарно-захисних зон, не завжди узгоджено положення щодо юридичної відповідальності за відповідні правопорушення. При цьому можемо спостерігати певну закономірність, коли більш новітні нормативно-правові акти уже не передбачають дисциплінарної відповідальності за порушення відповідного законодавства, перекладаючи розгляд цього питань на розсуд роботодавців (органів управління) у рамках трудових (службових) і внутрішньо-організаційних правовідносин;

– нормативно-правові акти, які встановлюють правовий режим санітарно-захисних зон, містять переважно бланкетні норми щодо юридичної відповідальності за правопорушення у цій сфері, встановлюючи примірний перелік можливих порушень. При цьому, як відзначила М.В. Краснова, основна проблема застосування заходів юридичної відповідальності за «екологічні» правопорушення полягає у формалізації складів правопорушень у цій галузі [2, с. 128-129]. Вказане, зокрема, стосується застосування тих специфічних санкцій за порушення екологічного законодавства, що не охоплюється традиційними видами юридичної відповідальності (як типовий приклад – обмеження, зупинення чи припинення екологічно небезпечної діяльності) [4, с. 210].

Чинний Кодекс про адміністративні правопорушення України встановлює відповідальність за ряд адміністративних проступків, які можуть вчинятися при порушенні правового режиму санітарно-захисних зон. Сюди, зокрема, належать:

- порушення санітарних норм (ст. 42);
- порушення правил використання земель (ст. 53);
- самовільне зайняття земельної ділянки (ст. 53-1);
- порушення правил землеустрою (ст. 55);
- недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд (ст. 79);
- порушення вимог щодо поведінки з відходами (ст. 82);
- невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів (ст. 188-5) та ін.

Загалом вказане надає підстави погодитися із думкою В.В. Костицького щодо необхідності кодифікації адміністративного законодавства в галузі охорони довкілля [3, с. 608], оскільки на сьогодні воно являє собою недостатньо систематизований набір положень, що міститься у різних розділах КпАП України або взагалі у різних нормативно-правових актах.

Що стосується кримінальної відповідальності, то розділ VIII «Кримінальні правопорушення проти довкілля» КК України передбачає відповідальність за такі види злочинних діянь проти довкілля, як:

- порушення правил екологічної безпеки (ст. 236);
- знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу (ст. 245);
- проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля (ст. 253) та ін.

При цьому слід враховувати, що дії щодо порушення законодавства про правовий режим санітарно-захисних зон можуть також містити склади злочинів, передбачених у інших розділах КК України, таких як: самовільне зайняття земельної ділянки та самовільне будівництво (ст. 197-1); порушення правил, що стосуються безпечного використання промислової продукції або безпечної експлуатації будівель і споруд (ст. 275); службове підроблення (ст. 366); службова недбалість (ст. 367) та ін. Як відзначила із даного приводу М.В. Краснова, кримінальна відповідальність в галузі екології може наставати і за сукупністю злочинів, тобто дії особи, крім кримінальних правопорушень проти довкілля, можуть містити склад і інших злочинів (службове підроблення, зловживання владою чи службовим становищем) [2, с. 133].

Цивільно-правова відповідальність за екологічні правопорушення, яка у літературі ще може позначатися як майнова чи компенсаційна [4, с. 216], полягає у покладанні на правопорушника

обов'язку відшкодувати майнову чи моральну шкоду, заподіяну в результаті порушення еколого-правових вимог [1, с. 136]. Таким чином вона спрямована на стримування екологічної шкоди (запобігання їй) шляхом стягування з винної особи вартості її ліквідації. Як впливає із узагальненої практики Верховного Суду щодо вирішення спорів у сфері захисту довкілля та екологічних прав, застосування заходів дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних осіб від компенсації шкоди, заподіяної забрудненням навколишнього природного середовища та погіршенням якості природних ресурсів [5, с. 10-11].

У чинному законодавстві на сьогодні відсутні норми, котрі б передбачали цивільно-правову відповідальність безпосередньо за порушення правового режиму санітарно-захисних зон. Однак стягнення відповідного відшкодування за можливі порушення (як приклад: відновлення зелених насаджень чи ґрунтів у санітарно-захисній зоні, знесення самовільної забудови тощо) може здійснюватися на загальних засадах відповідно до ст. 68-69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та інших положень законодавства.

Загалом, юридична відповідальність за порушення законодавства про санітарно-захисні зони, як і відповідальність за екологічні правопорушення в цілому, виконує ряд функцій: охоронну, компенсаційну, превентивну, каральну та ін. [1, с. 129].

Однак, незважаючи на усю їх важливість, застосуванням заходів юридичної відповідальності далеко не завжди вдається забезпечити дотримання правового режиму санітарно-захисних зон, а у разі виникнення відповідних порушень законодавства – забезпечити їх усунення. Це може відбутися у силу ряду чинників, таких як:

- вплив передбачених законом строків притягнення до юридичної відповідальності порушників законодавства про правовий режим санітарно-захисних зон (ст. 38. КпАП, ст. 49 КК України, ст. 257-258 ЦК України (загальна та спеціальна позовна давність) та ін.);

- у ряді випадків – слабкість та малозначність санкцій за відповідні порушення, що в цілому характерно для юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля [3, с. 616]. Як відзначила із даного питання М.В. Краснова, існує невідповідність сучасних розмірів штрафів за законодавством України про відповідальність за «екологічні» правопорушення у порівнянні із законодавствами країн Європейського Союзу, де відповідні штрафи можуть сягати 10 000-20 000 євро [2, с. 133];

- вчинення відповідних порушень колегіальними органами (в першу чергу – органами місцевого самоврядування), що виключає «індивідуальну» правову відповідальність. Так, на сьогодні уже складно здивувати чисельними повідомленнями про факти незаконної забудови як санітарно-захисних, так і інших територій із спеціальним правовим режимом, що здійснені відповідно до рішень місцевих рад;

- наявність прогалин та колізій у регулюванні правового режиму санітарно-захисних зон, постійні зміни законодавства та реорганізації органів державного екологічного контролю, несвоєчасне внесення змін до містобудівної документації в частині закріплення меж санітарно-захисних зон та ін.

Вказане об'єктивно знижує ефективність як правового регулювання, так і правозастосовної діяльності у досліджуваній сфері. Тому, крім удосконалення існуючого правового регулювання, також постає питання про запровадження додаткових положень (механізмів) щодо забезпечення дотримання правового режиму санітарно-захисних зон, зокрема встановлення прямої законодавчої заборони здійснення державної реєстрації прав на споруджені у їх межах об'єкти нерухомого майна.

Висновки. Недотримання встановлених вимог щодо правового режиму санітарно-захисних зон є підставою для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, що передбачає застосування щодо них у встановленому порядку ряду санкцій з боку компетентних державних органів.

Однак на сьогодні у чинному законодавстві України відсутні спеціальні положення щодо відповідальності за порушення правового режиму санітарно-захисних зон. Тому юридична відповідальність за здійснення протиправних дій у цій сфері охоплюється санкціями за вчинення правопорушень у сфері охорони довкілля «загального характеру» (порушення санітарних норм; самовільне зайняття земельної ділянки; порушення правил екологічної безпеки; проектування чи експлуатація споруд без систем захисту довкілля та ін.).

У зв'язку із цим існує необхідність щодо формалізації складів правопорушень, які вже передбачені у нормативно-правових актах щодо регламентації правового режиму земель санітар-

но-захисних зон, кодифікації законодавства щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі охорони навколишнього природного середовища, запровадження спеціальних санкцій за порушення правового режиму санітарно-захисних зон, а також уніфікації відповідних положень українського законодавства із правом країн Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2008. 352 с.
2. Краснова М.В., Краснова Ю.А. Реалізація та захист екологічних прав громадян: теоретико-правові аспекти: наукове видання. Київ: ФОП Ямчинський О.В., 2021. 148 с.
3. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). Київ: ІЗП і ПЗ, 2003. 772 с.
4. Проблеми права екологічної безпеки: навч. посіб. / Під заг. ред. М.В. Краснової та Р.С. Кіріна. Дніпро: Нац. гірн. ун-т, 2016. 575 с.
5. Огляд за результатами вивчення судової практики вирішення КГС ВС спорів, що виникають у сфері захисту довкілля та екологічних прав (Судова палата для розгляду справ щодо корпоративних спорів, корпоративних прав та цінних паперів). К. 2021. 34 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Oglyad_dovkillya_ekolog_prava_2021_11_17.pdf.