

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ САНІТАРНО-ЗАХИСНИХ ЗОН В УКРАЇНІ**PECULIARITIES OF THE LEGAL REGIME OF SANITARY PROTECTION ZONES IN UKRAINE**

Шукало І.В., аспірантка кафедри трудового, екологічного та аграрного права
Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

У статті обґрунтовуються особливості правового режиму санітарно-захисних зон в Україні, розкривається їх зміст. Звертається увага на те, що санітарно-захисні зони слід розглядати як території, що встановлюються навколо небезпечних (потенційно небезпечних) об'єктів, які є джерелами негативного впливу на довкілля та здоров'я людей з метою відокремлення таких об'єктів від територій та від місць постійної життєдіяльності людини. Крім того, дослідженню піддається спеціальна категорія «правовий режим санітарно-захисних зон» виходячи з сутнісного правового розуміння загальної категорії «правовий режим» та специфіки еколого-правових відносин.

На підставі проведеного аналізу діючої системи законодавства України, що визначає зміст правового режиму санітарно-захисних зон, підкреслюється, що правовий режим санітарно-захисних зон розкривається в різних аспектах. По-перше, санітарно-захисні зони виступають одною з вимог і заходів в системі охорони атмосферного повітря. По-друге, санітарно-захисні зони є одною з підстав обмеження прав на землю. По-третє, санітарно-захисні зони є одним із засобів забезпечення екологічної безпеки при плануванні і будівництві об'єктів, організації і забудові територій. По-четверте, правовий режим санітарно-захисних зон можна розглядати як конкретизацію загальних вимог екологічної безпеки щодо окремих видів господарської діяльності.

Також у статті підсумовується, що визначені автором особливі характеристики правового режиму санітарно-захисних зон полягають у: розгалуженому різнорівневому нормативно-правовому регулюванні санітарно-захисних зон; комплексному характері правового режиму санітарно-захисних зон; цільовій спрямованості правового режиму санітарно-захисних зон, що визначає зміст конкретних правових приписів; особливому змісті, структурі правового режиму санітарно-захисних зон.

Ключові слова: правовий режим, санітарно-захисні зони, правовий режим санітарно-захисних зон.

The article deals with the substantiation of the peculiarities of the legal regime of sanitary protection zones in Ukraine, as well as disclosing. The author draws attention to the fact that sanitary protection zones should be considered as territories established around dangerous (potentially dangerous) objects, which are sources of negative impact on the environment and human health in order to separate these such objects from territories and places of permanent human activity. In addition, the special category of "legal regime of sanitary protection zones" is subject to research on the grounds of the essential legal understanding of the general category of "legal regime" and the specifics of environmental and legal relations.

On the grounds of the conducted analysis of the current system of legislation of Ukraine, which determines the content of the sanitary protection zones legal regime, it is stressed that the legal regime of sanitary protection zones is revealed in various aspects. First of all, in the atmospheric air protection system, sanitary protection zones are one of the requirements and measures. Secondly, sanitary protection zones are one of the reasons for restricting land rights. Thirdly, sanitary protection zones are one of the means for ensuring environmental safety in facilities planning and construction, organization and development of territories. Fourthly, for certain types of economic activity the legal regime of sanitary protection zones can be considered as a specification of the general requirements considering environmental safety.

In the article it is also summarized that the special features of the legal regime of sanitary protection zones determined by the author are as follows: extensive multi-level normative and legal regulation of sanitary protection zones; the complex nature of the legal regime of sanitary protection zones; the target orientation of the legal regime of sanitary protection zones, which determines the content of specific legal prescriptions; and special content and structure of the legal regime of sanitary protection zones.

Key words: legal regime, sanitary protection zones, legal regime of sanitary protection zones.

Вступ. Категорія «правовий режим», напевне, найбільш згадувана в правовій доктрині. Традиційно, аналізуючи механізм правового регулювання загалом, окремих галузей права, правових інститутів чи об'єктів правового регулювання, науковці послуговуються поняттям «правовий режим». З точки зору Л. В. Томаша, «...цілісна концепція правового режиму має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки дозволяє: 1) науці – побачити глибину і можливості правового регулювання; 2) законодавцю – поєднання юридичних засобів, що створюють оптимальні умови щодо конкретного об'єкта, піддати виникаючі відносини особливій, специфічній регуляції; 3) правозастосувачу – застосовувати закони й інші нормативно-правові акти; 4) правоохоронцю — забезпечити контроль і нагляд законної та правильної дії механізмів реалізації» [1, с. 25]. Проблема розуміння, застосування та функціонування правових режимів для врегулювання суспільних відносин була та залишається актуальною і потребує поглибленого дослідження з конкретизацією стосовно тих чи інших відносин, об'єктів.

При цьому, теоретичний аналіз спеціальних категорій, як, зокрема, «правовий режим санітарно-захисних зон» ґрунтується на розумінні загальної категорії «правовий режим», розробленої в теорії права (представниками радянської правової науки С. С. Алексєєвим, М. І. Матузовим, О. В. Малько, В. Б. Ісаковим та ін. і сучасної укра-

їнської правничої науки – А. М. Колодієм, С. В. Бобровник, Н. М. Оніщенко, І. О. Соколовою, Л. В. Томашем та ін.) та дослідженнях еколого-правової науки (В. І. Андрейцева, А. П. Гетьмана, В. В. Костицького, Н. Р. Кобецької, М. В. Краснової, Н. Р. Малишевої, Ю. С. Шемшученка та ін.), пов'язаних з аналізом правового режиму охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Саме виходячи з сутнісного правового розуміння категорії «правовий режим» та специфіки еколого-правових відносин, і варто досліджувати категорію «правовий режим санітарно-захисних зон».

Постановка завдання. Метою представленої публікації є виявлення та обґрунтування особливостей та окреслення змісту правового режиму санітарно-захисних зон, як територій, що встановлюються навколо небезпечних (потенційно небезпечних) об'єктів, які є джерелами негативного впливу на довкілля та здоров'я людей з метою відокремлення таких об'єктів від територій та від місць постійної життєдіяльності людини.

Результати дослідження. Не вдаючись у наведення численних загальнотеоретичних визначень категорії «правовий режим», подамо одне з таких визначень, обґрунтоване в дисертаційному дослідженні української науковиці І. О. Соколової: «Під правовим режимом необхідно розуміти засновану на загальних засадах регулювання сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів, які

забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності» [2, с. 9]. Як влучно наголошує Д. О. Давидов, головне призначення режимів взагалі (поки безвідносно до режиму правового) полягає у забезпеченні за допомогою різних засобів, методів і способів певного соціального чи технічного порядку (розпорядку). На основі такого «порядку» стосовно меж та сфер правового регулювання виникає поняття «правовий режим» [3, с. 43].

Зміст правового режиму санітарно-захисних зон закріплений діючою системою законодавства і характеризується тим, що чинне законодавство України детально не визначає їх правового режиму, а містить його закріплення в окремих актах екологічного та поодинокі згадування в актах земельного, санітарного, містобудівного та іншого законодавства. Саме поняття «санітарно-захисна зона» використовується як в законодавчих, так і в підзаконних нормативно-правових актах, стандартах та санітарних правилах, однак всі вони закріплюють лише загальне розуміння мети створення санітарно-захисної зони. Так, згідно зі ст. 24 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [4] «з метою забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини в районах житлової забудови, масового відпочинку і оздоровлення населення при визначенні місць розміщення нових, реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, встановлюються санітарно-захисні зони».

Сьогодні сформований великий масив нормативно-правових актів різної юридичної сили, що регулюють правовий режим санітарно-захисних зон. Перший рівень в цій системі належить законам, серед яких: акти екологічного законодавства (наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про охорону атмосферного повітря»), акти земельного законодавства (Земельний кодекс України, Закон України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів»); акти господарського законодавства (Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про ринок електричної енергії», «Про видобування і переробку уранових руд»), акти містобудівного законодавства (Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

Другий рівень системи правового регулювання забезпечується оптимальним поєднанням актів вищої юридичної сили та норм-приписів, що містяться в актах підзаконного характеру. Підзаконні нормативно-правові акти приймаються на виконання законів та максимально конкретизують правовий режим санітарно-захисних зон. Центральне значення тут належить Державним санітарним правилам планування та забудови населених пунктів, затвердженими наказом МОЗ від 19 червня 1996 року № 173, які визначають вимоги щодо визначення розмірів, порядку встановлення, зменшення, організації та функціонування території санітарно-захисних зон. Конкретизоване нормативно-правове регулювання правового режиму санітарно-захисних зон закріплюють інші акти міністерств та положення державних стандартів, що встановлюють вимоги до зонування та організації території загалом, проектування і будівництва промислових об'єктів. Зокрема, до них належать: Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України, затверджені наказом МОЗ України від 02.02.2005 р. № 54, Державні санітарні правила і норми при виконанні робіт в невідкритих електроустановках напругою до 750 кВ включно, затверджені наказом МОЗ України від 09.07.1997 р. № 1997, Загальні положення безпеки атомних станцій, затверджені наказом Держатомрегулювання України від 19.11.2007 р. № 162, Інструкція про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу

на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, затвердженими наказом Мінприроди України від 09.03.2006 р. № 108, Інструкція про розслідування і облік технологічних порушень на об'єктах електроенергетики і в об'єднаній енергетичній системі, затвердженими наказом Мінпаливенерго України від 09.06.2005 р. № 255, Правила утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затвердженими наказом Мінбуду України від 10.04.2006 р. № 105 тощо.

Докладний аналіз нормативно-правових актів, що визначають правовий режим санітарно-захисних зон, дає підставу розглядати його в різних аспектах.

По-перше, санітарно-захисні зони виступають одною з вимог і заходів в системі охорони атмосферного повітря. На думку В. К. Рибачек, правова охорона атмосферного повітря – це комплекс суспільних відносин та відповідних їм правовідносин, при яких на основі правових норм та за допомогою заходів економічного, санітарно-гігієнічного, плануально-будівельного, організаційного, науково-технічного, технологічного та іншого характеру гарантується і забезпечується збереження, відтворення, охорона та використання атмосферного повітря для запобігання погіршенню його стану та попередження наслідків, які є небезпечними для життя і здоров'я людей, а також встановлення юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону атмосферного повітря [5, с. 44-45]. Зміст поняття «правової охорони атмосферного повітря» розкривається у самому Законі України «Про охорону атмосферного повітря». Закон, зокрема, включає до сфери регулювання загальні положення, питання стандартизації і нормування в галузі охорони атмосферного повітря, заходи щодо охорони атмосферного повітря від шкідливих впливів, вимоги щодо охорони атмосферного повітря під час проектування, будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, контроль у галузі охорони атмосферного повітря, державний облік та моніторинг атмосферного повітря, відповідальність за порушення атмосфероохоронного законодавства, міжнародні відносини в галузі охорони атмосферного повітря. Встановлення та функціонування санітарно-захисних зон відноситься до організаційно-технічних заходів охорони попереджувального характеру. Автори науково-практичного коментаря до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» наголошують, що встановлення санітарно-захисних зон виступає одним із важливих засобів запобігання шкідливому впливу забруднюючих речовин на атмосферне повітря населених пунктів і забезпечення екологічної безпеки населення [6, с. 123].

По-друге, санітарно-захисні зони є одною з підстав обмеження прав на землю (розділ 3, глава 18 ЗК України «Обмеження прав на землю» [7]), які настають у зв'язку з виокремленням на даних земельних ділянках санітарно-захисних зон. На думку І. В. Мироненка, положення земельного, екологічного та інших галузей природоресурсного законодавства, котрі встановлюють обмеження суб'єктивного права власності на землю, виступають як спеціальні в порівнянні з положеннями цивільного законодавства, які визначають загальні межі щодо здійснення суб'єктивних прав та права власності в цілому [8, с. 110]. Відповідно до ст. 114 Земельного кодексу України санітарно-захисні зони створюються навколо об'єктів, які є джерелами виділення шкідливих речовин, запахів, підвищених рівнів шуму, вібрації, ультразвукових і електромагнітних хвиль, електронних полів, іонізуючих випромінювань, тощо, з метою відокремлення таких об'єктів від територій. У межах санітарно-захисних зон забороняється будівництво житлових об'єктів, об'єктів соціальної інфраструктури та інших об'єктів, пов'язаних з постійним перебуванням людей.

По-третє, санітарно-захисні зони є одним із засобів забезпечення екологічної безпеки при плануванні і будівництві об'єктів, організації і забудові територій. Таке планування і будівництво має виключати несприятливу дію негативних чинників на здоров'я населення та навколишнє природне середовище. При цьому, безпека виступає однією з найважливіших умов самого функціонування підприємства та необхідною вимогою обов'язкового дотримання ще на стадії будівництва: «Будівництво – це потенційно конфліктна діяльність, де стикаються громадські інтереси в збереженні сприятливого навколишнього середовища та належного стану атмосферного повітря з економічними інтересами в зведенні нових будівель, споруд» [9, с. 142]. Спеціальне дослідження питань забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України представлено в дисертаційному дослідженні Н. Л. Ільїної [10]. Нею пропонується розуміння поняття «екологічна безпека у плануванні та забудові міст України» як стан розвитку суспільних правовідносин у сфері містобудування, при якому системою організаційно-правових, містобудівних, економічних та соціальних засобів забезпечується регулювання здійснення містобудівної діяльності, спрямоване на дотримання пріоритету вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України з метою попередження настання екологічної небезпеки та гарантування захищеності права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля в місті» [10, с. 6]. Науковці відносять встановлення санітарно-захисних зон до санітарно-гігієнічних вимог щодо розміщення підприємств, виробничих і допоміжних приміщень [11, с. 342]. Враховуючи пріоритетність вимог екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України, зонування територій міст повинне забезпечувати просторову сумісність розміщення екологічно небезпечних об'єктів та об'єктів житлової та громадської забудови [10, с. 15]. Еколого-правове, обґрунтоване планування і зонування територій в цілому дозволить заздалегідь уникнути проблем щодо неправильного розміщення не тільки санітарно-захисних зон, але й екологічно небезпечних об'єктів. Без функціонування належно організованих санітарно-захисних зон, екологічно небезпечні об'єкти будуть здійснювати шкідливий вплив на навколишнє природне середовище та населення. Тому завдання санітарно-захисних зон і полягає у забезпеченні екологічної безпеки, як на території санітарно-захисної зони, так і поза її межами.

По-четверте, правовий режим санітарно-захисних зон можна розглядати як конкретизацію загальних вимог екологічної безпеки щодо окремих видів господарської діяльності. Це представлено в Законах України «Про ринок електричної енергії», «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» та інших. Так, особливість ядерної та енергетичної промисловості пов'язана із підвищеними вимогами до забезпечення екологічної безпеки у цих сферах через їхню надмірну шкідливість та високий ступінь екологічного ризику, який є нерозривним з виробничою діяльністю енергетичних та ядерних об'єктів. «Атомні станції внаслідок накопичення у процесі експлуатації значної кількості радіоактивних продуктів і наявності принципової можливості виходу їх, у разі аварії, за передбачені межі і являють собою джерело потенційної небезпеки або джерело ризику радіаційного впливу на персонал, населення і навколишнє природне середовище» [12, с. 59]. Зокрема, базовий Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [13] містить розділ VII «Особливий режим території у місцях розташування ядерних установок та об'єктів призначених для поводження з радіоактивними відходами» в якому, зокрема, передбачено, що у місцях розташування ядерної установок чи об'єкта, призначеного для поводження з радіоактивними відходами, встановлю-

ються санітарно-захисна зона і зона спостереження. Санітарно-захисна зона атомної станції – це територія навколо станції, в межах якої заборонено проживання населення і ведення виробничої, господарської діяльності, що не має відношення до радіаційно-ядерного об'єкта з метою забезпечення захисту населення та навколишнього середовища. Відповідно до ст. 1 Закону «санітарно-захисна зона – територія навколо ядерної установки та об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, на якій рівень опромінення людей в умовах нормальної експлуатації може перевищувати квоту ліміту дози для населення. У санітарно-захисній зоні забороняється проживання населення, встановлюються обмеження на виробничу діяльність, що не стосується ядерної установки або об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами, та здійснюється контроль за радіаційним станом».

Висновки. З огляду на вищезазначене, можемо вивести такі особливі характеристики правового режиму санітарно-захисних зон:

1. Розгалужене різнорівневе нормативно-правове регулювання санітарно-захисних зон. Як наголошувалося, чинне законодавство України не визначає на базі єдиного самостійного законодавчого акту правового режиму санітарно-захисних зон, а фрагментарно регулює санітарно-захисні зони у нормативно-правових актах різної юридичної сили. Сьогодні характерним є пріоритетність правового регулювання на рівні законів, в той час як початково в правовому регулюванні переважали урядові та відомчі підзаконні нормативно-правові акти. Проведений аналіз системи правового регулювання санітарно-захисних зон в Україні, дозволяє узагальнити, що особливості нормативно-правового регулювання санітарно-захисних зон полягають у відсутності єдиного, чіткого, системного законодавчого регулювання санітарно-захисних зон; у фрагментарному регулюванню санітарно-захисних зон у нормативно-правових актах різної юридичної сили; у відсильному характері більшості законодавчих актів.

2. Комплексний характер правового режиму санітарно-захисних зон, котрий зумовлений тим, що приписи щодо правового режиму санітарно-захисних зон закріплені актами екологічного, земельного, санітарного, господарського, містобудівного законодавства України. Причому їх поєднання виглядає так:

- норми екологічного права, як первинні, фундаментальні, базові приписи, основним цільовим спрямуванням яких є забезпечення безпеки довкілля та життя і здоров'я людини;
- норми земельного права виконують конкретизуючі та деталізуючі функції правового регулювання використання і охорони земель на яких розміщуються екологічно-небезпечні об'єкти і встановлюються санітарно-захисні зони;
- норми санітарного законодавства, спрямовані на визначення та впровадження санітарних норм, які забезпечують сприятливі для проживання населення параметри середовища життєдіяльності;
- норми господарського права, які визначають правила організації і здійснення господарської діяльності підприємств та інших господарських суб'єктів, навколо яких і функціонують санітарно-захисні зони;
- норми містобудівного законодавства, що встановлюють вимоги формування повноцінного життєвого середовища, раціонального використання території, призначених для містобудівних потреб, в тому числі розміщення санітарно-захисних зон.

3. Цільова спрямованість правового режиму санітарно-захисних зон, що визначає зміст конкретних правових приписів, – це мінімізація негативного антропогенного впливу на довкілля, людину, прилеглі території, захист людини, її життєдіяльності від наслідків функціонування

об'єктів, які є джерелами несприятливого впливу, забезпечуючи, водночас, нормальну господарську діяльність таких об'єктів.

4. Особливий зміст, структура правового режиму санітарно-захисних зон, які знаходять своє відображення в поєднанні правових засобів (дозволів, заборон, обмежень), що забезпечують збалансування господарських

інтересів суб'єктів (будівництво і експлуатацію промислових об'єктів різного рівня небезпеки) та публічних екологічних інтересів суспільства і кожного громадянина в безпечному, здоровому стані довкілля через дотримання вимог екологічної безпеки, соціальних, приватних інтересів громадян, пов'язаних з реалізацією їх права власності, господарювання тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Томаш Л. В. Правовий режим: поняття та ознаки. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2005. № 282. С. 20–25.
2. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 23 с.
3. Давидов Д. О. Процесуально-правовий режим: теоретико-прикладні засади: дис. ... канд. юр. наук. Львів, 2019. 236 с.
4. Про охорону атмосферного повітря: Закон України в редакції від 21.16.2001 р. № 2556-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 48. Ст. 252 (зі змінами).
5. Рибачек В. К. Правова охорона атмосферного повітря за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 212 с.
6. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону атмосферного повітря» / Г. І. Балюк, І. С. Гриценко, Т. Г. Ковальчук та ін.; за ред. Г. І. Балюк. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 328 с.
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27 (з наступними змінами).
8. Мироненко І. В. Види обмежень права власності на землю *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: збірник наукових статей*. Івано-Франківськ, 2008. Випуск 20. С. 107–111.
9. Ігнатенко І. В. Правова охорона атмосферного повітря при здійсненні містобудівної діяльності. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2 (3). С. 141–146.
10. Ільїна Н. Л. Організаційно-правові засади забезпечення екологічної безпеки у плануванні та забудові міст України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 18 с.
11. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека та охорона довкілля: монографія. Київ : Основа, 2012. 514 с.
12. Азаров С. І., Сидоренко В. Л., Задунай О. С. Аналіз факторів техногенного впливу АЕС на довкілля. *Екологічні науки*. 2018. № 1 (20). Том 1. С. 57–65.
13. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 8.02.1995 р. № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 12. Ст. 81 (зі змінами).