

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2023.8>*І. В. Вельмисєва**аспірантка кафедри трудового, екологічного та аграрного права
Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника
orcid.org/0000-0003-1586-0516*

ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВІДОБРАЖЕННЯ САНІТАРНО-ЗАХИСНИХ ЗОН ПРИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЗОНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ

Дана наукова стаття присвячена дослідженню правового механізму відображення санітарно-захисних зон при організації зонування територій. Наголошено на тому, що санітарно-захисні зони можуть розглядатись як містобудівний елемент, а також вони виступають важливим засобом забезпечення екологічної безпеки при плануванні і будівництві об'єктів, організації і забудові територій.

Автор досліджує законодавчі акти, що регулюють відносини у сфері планування і зонування територій та зазначає позитивний вплив цих норм на розвиток містобудівної діяльності зцілому та на визначення місця санітарно-захисних зон при здійсненні планування і зонування територій.

У межах даного дослідження розкрито основні поняття у сфері планування територій, поєднуючи законодавчі та наукові визначення. Встановлено зв'язок планування територій із проблематикою планування та зонування земель.

На основі аналізу норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», обґрунтовується, що планування територій здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях. Звертається увага на те, що основним інструментом державного регулювання планування територій виступає містобудівна документація. Крім того, дані про розташування санітарно-захисних зон є обов'язковим елементом таких видів містобудівної документації як: комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, генеральний план населеного пункту, план зонування території, містобудівні умови і обмеження як складові вихідних даних на будівництво об'єкта.

Зроблено висновок, що ефективним інструментом організації території є її зонування. Автор проводить аналіз окремих затверджених планів зонування територій населених пунктів, розкриває їх правове значення, визначає реальне розміщення санітарно-захисних зон серед функціональних зон.

Ключові слова: земельні правовідносини; землекористування; обмеження прав; просторове планування; забудова територій; забезпечення екологічної безпеки.

Velmysieva I. V. LEGAL MECHANISM FOR REFLECTING SANITARY AND PROTECTIVE ZONES IN THE ORGANIZATION OF TERRITORY ZONING

This scientific article is devoted to the study of the legal mechanism for reflecting sanitary protection zones in the organization of territorial zoning. It emphasizes that sanitary protection zones can be considered as an urban planning element and also serve as an important means of ensuring environmental safety in the planning and construction of objects, as well as the organization and development of territories.

The author examines legislative acts regulating relations in the field of territorial planning and zoning, and notes the positive impact of these norms on the development of urban planning activities as a whole, as well as on the determination of the location of sanitary protection zones in the planning and zoning of territories.

Within the framework of this study, the main concepts in the field of territorial planning are revealed by combining legislative and scientific definitions. The connection between territorial planning and land planning and zoning issues is established.

Based on the analysis of the norms of the Law of Ukraine "On Regulation of Urban Planning Activities," it is substantiated that territorial planning is carried out at the state, regional, and local levels. Attention is drawn to the fact that the main instrument of state regulation of territorial planning is urban planning documentation. In addition, data on the location of sanitary protection zones are a mandatory element of such types of urban planning documentation as: a comprehensive plan for the spatial development of the territory of a territorial community, a master plan of a settlement, a zoning plan, urban planning conditions and restrictions as components of the initial data for the construction of an object.

It is concluded that an effective tool for organising a territory is its zoning. The author analyses certain approved zoning plans for the territories of settlements, reveals their legal significance, and determines the actual location of sanitary protection zones among functional zones.

Key words: land legal relations; land use; limitation of rights; spatial planning; development of territories; ensuring environmental safety.

Постановка проблеми. Санітарно-захисні зони є одним із засобів забезпечення екологічної безпеки при плануванні і будівництві об'єктів, організації і забудові територій. Такий контекст аналізу цих територій досі не був предметом правових наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти правового механізму відображення санітарно-захисних зон при організації зонування територій були висвітлені у наукових працях І. В. Ігнатенко, О. М. Ковтун, Т. О. Рахнянської, Н. Ю. Гальчинської, Т. М. Прядки, А. М. Плешкановської. У цьому дослідженні опрацьовувались узагальнення і висновки таких науковців, як С. П. Бірюк, М. А. Дружиніна, А. М. Третяка, В. М. Третяк, Н. А. Третяк та інших. Однак на сьогодні для реалізації сформульованої нижче мети необхідні подальші дослідження.

Метою статті є аналіз місця, ролі, значення та правового відображення санітарно-захисних зон серед правових засобів регулювання містобудівної діяльності, зокрема, у відносинах планування та зонування територій.

Виклад основного матеріалу. Санітарно-захисна зона може розглядатися як містобудівний елемент, що вимагає свого проектування, організації, юридичної приналежності, цільового призначення, контролю та обслуговування, призначення та огороження [1, с. 240]. Планування території являє собою форму, спосіб регулювання території. З прийняттям Законів України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності» законодавча база для планування стала прогресивним кроком у розвитку системи правового регулювання. Цими законами закріплені нормативні положення щодо планування земель у межах території України на основі забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій при здійсненні планування і забудови територій.

В наукових джерелах територіальне планування визначається через «планування розвитку територій, в тому числі для встановлення функціональних зон, визначення планового розміщення об'єктів національного, регіонального та місцевого значення, яке спрямоване на визначення в документах територіального планування призначення територій виходячи з сукупності соціальних, економічних, екологічних та інших факторів з метою забезпечення сталого розвитку територій, розвитку інженерної, транспортної та соціальної інфраструктур» [2, с. 11–12].

Прямий зв'язок планування територій має з проблематикою планування та зонування земель. На переконання І. В. Ігнатенко, планування територій з правової точки зору варто

розглядати, по-перше, через призму суспільних відносин, що виникають у сфері використання землі та інших природних ресурсів або, по-друге, у контексті державного і самоврядного регулювання земельних відносин органами державної влади та місцевого самоврядування, де планування визначається як одна із складових функцій такого регулювання. Зокрема, планування території – це процес регулювання використання та охорони земель, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, а також ухваленні і реалізації відповідних рішень державними органами та органами місцевого самоврядування [3, с. 166].

Виходячи зі змісту Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», планування територій здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівнях шляхом:

- розроблення і затвердження відповідно до закону Генеральної схеми планування території України, схем планування окремих частин території України, а також внесення змін до них (на державному рівні);

- розроблення схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів (на регіональному рівні);

- розроблення та затвердження комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад, генеральних планів населених пунктів і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них (на місцевому рівні).

Важливим засобом планування використання та охорони земель в межах населених пунктів є зонування, яке відображається в містобудівній документації, зокрема плані зонування території, який розробляється у складі комплексного плану, генерального плану населеного пункту з метою визначення умов та обмежень використання території у межах визначених функціональних зон. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» план зонування території (зонінг) – документація, що є складовою комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади або генерального плану населеного пункту і визначає умови та обмеження використання території у межах визначених функціональних зон. Як наголошує О. М. Ковтун, основою планування використання та охорони земель в межах населених пунктів є зонування, що являє собою процес встановлення вимог щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих видів зон відповідно до місцевих правил забудови [4, с. 22]. «Правове значення плану зонування території полягає в публічному пред'явленні власникам (користувачам) чітких і зрозумілих «правил гри» за допомогою єдиного документа норма-

тивного характеру, який містить містобудівні регламенти, що встановлюють конкретні види дозволеного використання об'єктів нерухомості і, тим самим, одночасно як спонукають до діяльності з використання землі, так і обмежують свободу містобудівної діяльності інвесторів і власників об'єктів нерухомості» [3, с. 47]. План зонування території встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови окремих територій (функціональних зон) населеного пункту, їх ландшафтної організації. Одною з обов'язкових вимог зонування території відповідно до ч. 3 ст. 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» є узгодження меж зон з межами територій природних комплексів, смугами санітарно-захисних, санітарних, охоронних та інших зон обмеженого використання земель, червоними лініями.

Т. О. Рахнянська, аналізуючи зонування територій в контексті правового режиму земель капітального будівництва, вважає, що воно включає в себе наступні види зонування: містобудівне (функціональне), земельне та екологічне. Містобудівне (функціональне) зонування, яке полягає у поділі території населеного пункту на окремі зони, за допомогою яких визначаються умови та обмеження щодо використання території для потреб капітального будівництва, а саме: порядок використання земель населених пунктів для потреб капітального будівництва, функціональне призначення об'єктів капітальної нерухомості, а також можливість здійснення капітальної забудови на конкретно визначеній земельній ділянці в межах тієї чи іншої зони населеного пункту. Земельне зонування – за умови, якщо розглядати процедуру зонування земель як різновид обмежень у використанні земельних ділянок з метою встановлення можливості використання земель для потреб капітального будівництва, допустимих видів капітальної забудови на конкретно визначеній територіальній зоні (земельній ділянці) та, відповідно, використання земель капітального будівництва й експлуатації об'єктів капітальної нерухомості у межах окремих зон. Екологічне зонування, основним завданням якого є визначення територій (зон), які потребують охорони й захисту від негативного антропогенного впливу, територій, для яких повинен встановлюватися спеціальний порядок використання земель (наприклад, землі природно-заповідного фонду, зелені зони, місцевості, оголошені зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо) із врахуванням вимог екологічної безпеки [5, с. 66–68]. Виходячи з цього підходу, розміщення санітарно-захисних зон розглядається, насамперед, елементом земельного зонування.

У юридичній науковій літературі виробничі території визначаються як «промислові зони».

Зокрема, у своєму дисертаційному дослідженні Н. Ю. Гальчинська вказує на необхідність визначення в межах населених пунктів зонінговими правилами існуючих промислових зон, а також зон, призначених для розвитку промисловості або зон, котрі плануються для переміщення промислового виробництва за межі населених пунктів. При цьому, «промисловою зоною» вона розглядає як земельно-правову категорію, юридична природа якої полягає у тому, що це є визначена містобудівною документацією, обмежена у просторі територія у вигляді однієї земельної ділянки чи декількох земельних ділянок, відведених чи запланованих для відведення фізичним чи юридичним особам – суб'єктам підприємницької діяльності на відповідному правовому титулі для тієї чи іншої галузі промислового виробництва [6, с. 65–66].

Загалом, розселення населення повинне бути на значній відстані від виробничих територій, з урахуванням характеру розміщуваних на них промислових підприємств і ступеня їхньої шкідливості. На жаль, під час свого територіального розвитку міста поглинали прилеглі території, і промислові підприємства разом з будинками для робітників потрапляли в серединні райони, а частина з них навіть стала належати до центральних районів населених пунктів. Це значно погіршувало екологічний стан міського середовища і викликало значні нераціональні втрати міських територій зважаючи на необхідність утворення належних санітарно-захисних зон. Таке становище обумовлювало чисельні рішення щодо винесення тих чи інших промислових підприємств за межі сільбищних територій міст в периферійні зони при кожній розробці чергового генерального плану розвитку населеного пункту [7, с. 51].

Сьогодні позитивним є практичне застосування принципу роздільного розміщення нової сільбищної території і промислових підприємств, який зокрема було покладено в основу ряду генеральних планів нових міст. Наприклад, мешканців Дніпродзержинська розселяють на лівому березі водосховища на відстані 12 км від основних існуючих промислових підприємств міста, розташованих на правому березі, а гірники Червонограда і Олександрії працюють в радіусі до 10 км від житлової забудови міста. Це дозволило житлові райони розташувати в найбільш сприятливих природних умовах, задовольняючи потреби територіального розвитку промисловості на перспективу, виключаються втрати цінних сільськогосподарських земель на створення санітарно-захисних зон навколо промислових підприємств [8, с. 72].

Водночас новітні вимоги та правила зонування території, розміщення виробничих об'єк-

тів, визначення санітарно-захисних зон можуть повною мірою бути застосовані до нових планів забудови території. Існуючі ж міські чи сільські забудови не часто відповідають екологічним та санітарним вимогам, а режим використання функціональних зон та окремих земельних ділянок об'єктивно не може бути дотриманий. Відсутність документації з планування забудови територій, генеральних планів населених пунктів привела до ситуації, коли зокрема на території санітарно-захисних зон зводились житлові будинки, провадилася життєдіяльність людей. Станом на 2011 рік із 454 українських міст генеральні плани мали лише 196 [9]. Обов'язок їх розробки був покладений на органи місцевого самоврядування Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», щоправда цей процес розтягнувся на роки та триває і досі через відсутність фінансових ресурсів. При цьому, розробка генеральних планів населених пунктів, планів зонування їх території враховує реальний стан речей з розміщенням та режимом використання санітарно-захисних зон. Аналіз окремих затверджених Планів зонування територій населених пунктів [10; 11] показує, що в межах житлової зони виділяються зони садибної, блокованої чи багатоквартирної житлової забудови в межах санітарно-захисних зон виробничих, комунальних та складських територій та об'єктів. Як зазначається в одному з таких Планів зонування, в цю зону потрапляють «існуючі індивідуальні будинки з присадибними ділянками» (це визначено планом як переважний вид використання земельних ділянок), що фактично суперечить вимогам правового режиму санітарно-захисних зон. Такі ситуації потребують комплексного підходу й вирішення з урахуванням реальних можливих способів та закріплених законодавством підходів (перенесення виробничих об'єктів, переселення людей тощо). Однак, зрозуміло, що в реальності це є дуже проблемним.

Висновки. Таким чином, аналіз законодавчих положень підтвердив, що санітарно-захисні зони виступають необхідним елементом в організації, плануванні і забудові територій. Загалом, функціональне призначення санітарно-захисних зон не можливо забезпечити без належної просторової організації території, на якій вона встановлюється. Просторова організація, належна планувальна структуризація населених пунктів у межах території України реалізується в процесі містобудівної діяльності. При цьому, планування і забудова територій відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» включає, зокрема, визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, транспортних та інших зон і об'єктів.

Основним інструментом державного регулювання планування територій виступає містобудівна документація. Дані про розташування санітарно-захисних зон є обов'язковим елементом таких видів містобудівної документації як:

- комплексний план просторового розвитку території територіальної громади,
- генеральний план населеного пункту,
- план зонування території;
- містобудівні умови і обмеження як складові вихідних даних на будівництво об'єкта.

Ефективним інструментом організації території є її зонування, в результаті якого виділяються функціональні зони. Державні санітарні правила планування та забудови населених пунктів передбачають поділ території населеного пункту з урахуванням переважного функціонального використання на три зони: сільбищну територію, виробничу територію, ландшафтно-рекреаційну територію. Більш деталізований поділ встановлює ДСТУ НБ Б.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)», називаючи такі зони: громадські; житлові; рекреаційні; курортні; зони транспортної інфраструктури; зони інженерної інфраструктури; комунально-складські; виробничі; спеціальні; зони земель історико-культурного призначення; зони земель природно-заповідного фонду. Саме за таким підходом нині складаються плани зонування територій.

Відповідно з нормативними вимогами санітарно-захисні зони входять до складу виробничих зон. Водночас, аналіз окремих затверджених планів зонування населених пунктів показав, що вони, фіксує реальний стан розміщення санітарно-захисних зон, виділяють в межах житлової зони так звані «зони садибної, блокованої чи багатоквартирної житлової забудови в межах санітарно-захисних зон виробничих, комунальних та складських територій та об'єктів», на яких може знаходитися існуюча житлова забудова з присадибними ділянками, що прямо суперечить вимогам правового режиму санітарно-захисних зон.

Література

1. Дружинін М. А., Плешкановська А. М. Проблеми формування санітарно-захисних зон в плануванні міста. *Сучасні проблеми архітектури та містобудування*. 2014. Випуск 35. С. 237–241.
2. Третяк А. М., Третяк В. М., Прядка Т. М., Третяк Н. А. Територіально-просторове планування: базові засади теорії, методології, практики: монографія. Біла Церква: ТОВ «Білоцерківдрук», 2021. 142 с.
3. Ігнатенко І. В. Правове забезпечення зонування земель у межах населених пунктів: монографія. Харків: Видавництво «Фінарт», 2014. 274 с.
4. Ковтун О. М. Проблеми правового регулювання планування використання та охорони земель у межах населених пунктів. *Адвокат*. 2010. № 9. С. 21–24.

5. Рахнянська Т. О. Зонування територій як складова правового режиму для земель капітального будівництва. *Юридична Україна*. 2014. № 2. С. 64–69.

6. Гальчинська Н. Ю. Правовий режим земель промислових зон в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 183 с.

7. Бірюк С. П. Шляхи реконструкції промислових територій в історичній забудові крупного міста. *Комунальне господарство городов*. 2005. № 66. С. 50–53.

8. Проектування міських територій: підручник: у 2 ч. Ч.1 / за ред. В. Т. Семенова, І. Е. Линник. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 449 с.

9. За відсутність генеральних планів планують карати. *Радіо Свобода*. 1.07.2011. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/24252686.html> (дата звернення: 01.02.2022).

10. План зонування території м. Хмельницького. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/06052511_dod1.pdf (дата звернення: 01.02.2022). 11. План зонування території с. Станишівка Житомирського району Житомирської області. URL: https://oda.ztmbk.gov.ua/upload/docs/zonuvannia/75/2020-11-18/1061457_1605706727.pdf (дата звернення: 01.02.2022).