



ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Ю. А. Краснова

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри аграрного, земельного та
екологічного права імені академіка В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів і
природокористування України (м. Київ)*

УДК 349.6:656.7

ЗОНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ЯК ЗАСІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В ГАЛУЗІ АВІАЦІЇ

*Присвячено дослідженню особливостей застосування такого
правового засобу забезпечення екологічної безпеки в галузі авіації
як зонування територій, шляхом визначення його поняття та
видів.*

Ключові слова: зонування територій; спеціальні охоронні зони; екологічна безпека; забезпечення екологічної безпеки; авіація.

Конституцією України кожному надається право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50) [1]. Це також передбачається й Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року, ст. 10 якого закріплюється ряд екологічних прав громадян, серед яких головне місце посідає право на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище [2].

Щоб таке середовище було безпечним для людини, воно має відповідати юридично встановленим критеріям. Йдеться, зокрема, про систему екологічних, санітарно-протиепідемічних та інших норм, нормативів, вимог, правил, заборон тощо, яких мають дотримуватися суб'єкти, діяльність яких шкідливо впливає на довкілля. Не становить виключення й авіаційна галузь господарювання.

На законодавчому рівні визначається, що одним із джерел, яке може порушити право на безпечне для життя та здоров'я довкілля в галузі авіації є діяльність по будівництву та експлуатації аеропортів (аеродромів), як місць дислокації повітряних суден та інших об'єктів шкідливого хімічного та фізичного впливу на довкілля (ст. 47 Повітряного кодексу України [3]). З метою зменшення та/або подолання таких шкідливих впливів державою встановлюється ряд спеціальних засобів, серед яких важливе місце посідає *зонування територій* [4, с. 96; 5, с. 363].

Відповідно до ст. 180 Земельного кодексу України, зонування є різновидом територіального планування, що здійснюється у межах населених пунктів, встановлює вимоги щодо допустимих видів забудови та іншого використання земельних ділянок у межах окремих зон [6].



У науці встановлено, що зонування є альтернативою принципу встановлення “цільового призначення земель”, який є несумісним з умовами ринкової економіки, із повноваженнями власника розпоряджатися власною земельною ділянкою [7, с. 11].

З цією метою жорстке визначення “цільового призначення” земельних ділянок повинно бути замінено виділенням однорідних за своїм режимом зон, де потрібні види землекористування запроваджуються або шляхом прямих заборон чи приписів, або запровадженням підвищених ставок податку чи інших заходів стимулювання. Зонінгові правила можуть встановлювати вимоги щодо площі земельної ділянки, її фронтального розміру, відступів забудови, обмежувати висоту забудови, кількість поверхів, розміри будинків, відсоток забудови ділянки, розміри дворів та інших відкритих просторів, регламентувати розміщення і використання споруд і землі для різноманітних цілей [7, с. 15, 51-52]. Таке зонування належить до категорії містобудівного зонування.

В спеціальній літературі визначаються два аспекти такого зонування в галузі авіації:

- 1) забезпечення вимог нормальної роботи аеропорту (аеродрому) та
- 2) забезпечення мінімального шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та населення [8].

Метою статті є дослідження особливостей визначення та встановлення спеціальних зон навколо аеропортів та аеродромів на підставі аналізу чинного законодавства та практики його застосування.

На національному рівні підтвердженням того, що сфера шкідливого впливу авіаційного транспорту на довкілля суттєва, є законодавча вимога встановлювати навколо аеропортів *спеціальні охоронні зони* (п. “б” ч. 1 ст. 112 Земельного кодексу України) для забезпечення нормальних умов їх експлуатації, запобігання їх негативного впливу на людей та довкілля, суміжні землі та інші природні об’єкти.

До таких охоронних зон належать:

- 1) *зони для забезпечення вимог нормальної роботи аеропорту (аеродрому):*
 - а) *приаеродромні території* (ст. 41 Повітряного кодексу України, п. 3.2. Додатку 3 до наказу Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25 жовтня 2005 року № 796 “Про затвердження Правил сертифікації цивільних аеродромів України” [9]);
 - б) *смуги повітряних підходів* (СНіП 2.05.08-85 “Аеродроми” [10]);
 - в) *санітарно-захисні зони: навколо радіолокаційних станцій* (ст. 54 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, СНіП 2.05.08-85 “Аеродроми”, а також ГОСТ 12.006-84 “Рівні інтенсивності електромагнітного випромінювання” [11]); *навколо місць розміщення відходів* (ч. 2 п. 147 постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про використання повітряного простору України”, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 401 [12]);
 - 2) *зони для забезпечення мінімального шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та населення:*
 - а) *зона обмеження житлово-громадського, культурно-побутового та промислового будівництва* (п. 25 розділу II Положення про використання повітряного простору України);
 - б) *зони повітряного простору для встановлення в конкретних районах мінімальної висоти польоту: над густонаселеними районами великих міст, містами чи селищами або над скупченням людей поза приміщеннями на дійсній висоті менше 300 метрів; у будь-яких інших районах, крім вище зазначених на дійсній висоті менше 150 метрів над землею або водною поверхнею* (п. 3.1.9 Правил польотів повітряних суден та обслуговування повітряного руху в класифікованому просторі України, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 5 травня 2003 року № 293 [13]); *заборона польоту літаків та вертольотів нижче 2 000 метрів над землею та подолання ними звукового бар’єру над територією заповідника* (п. 1 ч. 1 ст. 16 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” від 16 червня 1992 року [14]).



Так, вже вибір місця розміщення аеропорту (аеродрому) вимагає дотримання спеціальних охоронних зон, які включають *приаеродромні території та смуги повітряних підходів*. З урахуванням вимог ст. 41 Повітряного кодексу України, під приаеродромною територією (прилегла до аеродрому зона контролю і обліку об'єктів та перешкод), розуміється обмежена встановленими розмірами місцевість навколо аеродрому, над якою здійснюється маневрування повітряних суден. На такій території запроваджується особливий режим одержання дозволу на будівництво (реконструкцію) житлових масивів з дотриманням спеціально встановлених карт приаеродромної території (п. 3.2. Додатку 3 до наказу Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25 жовтня 2005 року № 796 “Про затвердження Правил сертифікації цивільних аеродромів України”).

Відповідно до вимог ч. 3 ст. 54 Повітряного кодексу України, власники аеродромів, експлуатанти, командири і члени екіпажів повітряних суден зобов'язані запобігати шумам або зводити їх до мінімуму. Згідно п. 25 розділу II Положення про використання повітряного простору України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 401, з метою зменшення забруднення атмосферного повітря та впливу пов'язаних з ним фізичних факторів на здоров'я людей і діяльності підприємств, установ, організацій, для кожного аеродрому встановлюється зона обмеження житлово-громадського, культурно-побутового та промислового будівництва, межі якої доводяться до відома органів місцевого самоврядування. Такі межі враховуються під час планування, будівництва і здійснення розвитку міст та інших населених пунктів, будівництва та реконструкції промислових, сільськогосподарських та інших об'єктів.

У п. 7.3 СНіП 2.05.08-85 “Аеродроми” зазначається, що аеродроми та вертольотодроми, які будуються, необхідно розміщувати за межами міст та населених пунктів. При цьому відстань від кордону аеродрому (вертольотодрому) до кордону території житлової забудови необхідно визначати в кожному конкретному випадку з урахуванням допустимих максимальних та еквівалентних рівнів авіаційного шуму, встановлених ГОСТ 22283-76 “Шум авіаційний. Допустимі рівні шуму на території житлової забудови та методи його вимірювання”, відповідно до якого рівень авіаційного шуму не повинен перевищувати з 7 до 23 годин 85 дБ, в інший час — 75 дБ.

Так, наприклад, щодо Державного підприємства “Міжнародний аеропорт “Бориспіль” встановлені такі зони обмеження житлової забудови:

- 1) зона заборони житлової забудови (рівень шуму дорівнює 75 дБА) — повна заборона будівництва;
- 2) зона захисту від шуму (рівень шуму дорівнює 65 дБА) — частковий дозвіл будівництва при дотриманні умов забезпечення захисту від шуму в середині житлових приміщень);
- 3) зона житлової та громадської забудови (рівень шуму не перевищує 55 дБА) [14].

Встановлення таких зон відповідає також вимогам наказу Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 року № 173 “Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів”.

Для аеродромів, будівництво яких знаходиться на стадії проектування, відстань від межі льотного поля до межі території житлової забудови з урахуванням їх перспективного розширення в районах аеродрому, в межах та поза межами повітряних підходів до них будівель, споруд, враховуючи лінії електрозв'язку, радіотехнічні та інші об'єкти, які можуть загрожувати безпеці польотів повітряних суден або створювати перешкоди для нормальної роботи радіотехнічних засобів аеродромів, а також порядок узгодження розміщення цих об'єктів необхідно виконувати з урахуванням вимог СНіП П-60-75. При цьому, якщо траса польотів не перетинає межі території житлової забудови, необхідно також забезпечувати мінімальну відстань між горизонтальною проекцією траси польотів по маршруту заходу на посадку і межею території житлової забудови, для аеродромів класів А, Б і В на відстані 3 км, для класів Г і Д — 2 км.

Посадочні площадки вертольотодромів повинні розміщуватися не ближче 2 км від території житлової забудови і мати відстань між боковою межею посадкової площадки



і межею території житлової забудови не менше 300 метрів.

Відповідно до п. 3.2 розділу 3 Додатку 3 до наказу Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25 жовтня 2005 року № 796 “Про затвердження Правил сертифікації цивільних аеродромів України”, для цивільних аеродромів встановлюються приаеродромні території, які для аеродромів класу А, Б, В, Г досягають 50 км, для класів Д, Е і некласифікованих — 25 км з планом зовнішньої горизонтальної обмежувальної поверхні (для аеродрому класу А, Б, В, Г — в радіусі 15 км, для класів Д, Е і некласифікованих — 8 км).

Одним із заходів запобігання шкідливому впливу повітряних суден на навколишнє природне середовище та життя і здоров'я людей є встановлення в конкретних районах мінімальної висоти польоту, єдиної для всіх повітряних суден чи окремо за типами повітряних суден. Наприклад, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 16 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” від 16 червня 1992 року, на території природних заповідників забороняється, зокрема, проліт літаків та вертольотів нижче 2 000 метрів над землею та подолання літаками звукового бар'єру над територією заповідника.

Крім цього, законодавством встановлені певні обмеження щодо польотів повітряних суден над населеними пунктами. Так, в Положенні про використання повітряного простору України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2002 року № 401, немає згадки про використання авіації в населених пунктах, проте в п. 22 згадуються демонстраційні польоти над населеними пунктами, які виконуються за наявності спеціального дозволу органів місцевого самоврядування та спеціальних органів у сфері авіаційного транспорту.

У той же час, п. 3.1.9 Правил польотів повітряних суден та обслуговування повітряного руху в класифікованому просторі України, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 5 травня 2003 року № 293, забороняється здійснювати польоти:

а) над густонаселеними районами великих міст, містами чи селищами або над скупченням людей поза приміщеннями на дійсній висоті менше 300 метрів;

б) у будь-яких інших районах, крім вище зазначених на дійсній висоті менше 150 метрів над землею або водною поверхнею.

Виятком є випадки, коли це потрібно при зльоті чи посадці або коли на польоті нижче зазначених дійсних висот видається дозвіл Державної авіаційної адміністрації України.

Навколо об'єктів шкідливого впливу авіаційного транспорту на довкілля встановлюється також *санітарно-захисні зони*, які, відповідно до ст. 114 Земельного кодексу України, створюються навколо об'єктів, що є джерелами виділення шкідливих речовин, запахів, підвищених рівнів шуму, вібрації, ультразвукових і електромагнітних полів, іонізуючих випромінювань тощо, з метою відокремлення таких об'єктів від територій житлової забудови.

У межах аеропорту такі зони встановлюються навколо:

- 1) аеродромів;
- 2) радіолокаційних станцій;
- 3) місць розміщення відходів (ч. 2 п. 147 постанови Кабінету Міністрів України

“Про затвердження Положення про використання повітряного простору України”).

Режим таких територій визначається чинним законодавством України.

Так, ст. 54 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, СНіП 2.05.08-85 “Аеродроми”, а також ГОСТ 12.006-84 “Рівні інтенсивності електромагнітного випромінювання” встановлюються єдині екологічні вимоги щодо запобігання та недопущення перевищення встановлених рівнів електромагнітного, іонізуючого впливу на навколишнє природне середовище. Вищезазначеним стандартом встановлені спеціальні вимоги до розміщення радіолокаційних станцій, відповідно до яких останні, під час розміщення їх в містах та інших населених пунктах повинні встановлюватися в спеціальних санітарно-захисних зонах.

Такі санітарно-захисні зони поділяються на декілька підзон:

- 1) санітарно-захисної підзони суворого режиму, що включає в себе технічну



територію радіолокаційного об'єкта. На її кордоні, щільність потоку енергії не повинна перевищувати 10 мкВт/см². У цій зоні дозволяється розміщувати виробничі споруди аеропортів, автотранспортні засоби і господарсько-складські приміщення;

2) санітарно-захисної підзони обмежень, що включає територію, яка безпосередньо прилегла до території підзони суворого режиму. На її внутрішній території щільність потоку енергії не повинна перевищувати 10 мкВт/см², а на зовнішній — 5 мкВт/см². В такій підзоні дозволяється зберігати існуючу жилу забудову за умови проведення комплексу заходів по зниженню в приміщеннях рівня опромінення до гранично допустимого.

Спеціальні зони встановлюються і для розміщення відходів. Так, ч. 2 п. 147 постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про використання повітряного простору України", на відстані ближче 15 км від визначеної території аеропорту забороняється розташування місць концентрованих викидів харчових відходів, звалищ, будівництво тваринницьких ферм та інших об'єктів, які сприяють масовому скупченню птахів та гризунів.

Для визначення зони обмеження житлово-громадського, культурно-побутового та промислового будівництва з метою зменшення шумового впливу авіаційного транспорту на навколишнє природне середовище та життя і здоров'я людей, власник земельної ділянки, на якій планується будівництво аеропорту (аеродрому) або адміністрація діючого аеропорту (аеродрому), здійснює замовлення на підготовку спеціальної документації по встановленню таких зон [15]. Така документація в подальшому використовується державними установами при розгляді питання щодо погодження умов розташування, будівництва та реконструкції об'єктів, що можуть створити загрозу безпеці повітряного руху та на які сама авіація може здійснювати шкідливі впливи. Виконавець робіт щодо підготовки такої документації обов'язково повинен мати ліцензію (дозвіл) на виконання таких робіт, виданих спеціально уповноваженим органом державної виконавчої влади (Державною авіаційною адміністрацією України, Міністерством охорони здоров'я України). Погодження такої документації та контроль за її дотриманням (виконанням) покладається на: Міністерство транспорту та зв'язку України (Державну авіаційну адміністрацію України), Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Міністерство регіонального розвитку та будівництва, органи місцевого самоврядування в межах їх повноважень.

Нажаль, сьогоднішні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би визначав процедуру визначення та встановлення таких зон в Україні. Однією зі спроб вирішення даної проблеми стала розробка проекту Інструкції щодо визначення зон обмеження житлової забудови навколо аеропортів з урахуванням умов впливу авіаційного шуму [15], якою запропоновано, зокрема, встановити вимоги до зон захисту та обмеження житлової і громадсько-адміністративної забудови та інших видів використання земель на околицях аеропортів (аеродромів) з урахуванням умов забезпечення захисту населення від погіршення здоров'я та самопочуття, а також інших збитків, викликаних несприятливим впливом авіаційного шуму.

На підставі вищеведеного, можна зазначити, що зонування територій як засіб забезпечення права на безпечне для життя та здоров'я довкілля в галузі авіації — це визначена в законодавстві сукупність дій спеціально уповноважених органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямованих на визначення спеціальних зон захисту населення від несприятливого впливу авіаційного шуму на околицях аеропортів (аеродромів). З метою удосконалення правового механізму зонування таких територій пропонуємо прискорити розробку та прийняття спеціального нормативного акту у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Текст] // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII [Текст] // ВВР УРСР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.



3. Повітряний кодекс України від 04.05.1993 р. [Текст] // ВВР. — 1993. — № 25. — Ст. 274.
4. *Андрейцев, В. І.* Екологічне право [Текст] : [курс лекц.] : навч. посібн. [для юрид. фак-тів, вузів] / В. І. Андрейцев. — К. : Вентурі, 1996. — 207 с.
5. *Мірошніченко, А. М.* Земельне право України [Текст] : [навч. посіб.] / А. М. Мірошніченко. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2007. — 432 с.
6. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. [Текст] // ВВР. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
7. Регулювання використання і забудови територій населених пунктів (зонінг). Довідник [Текст] / [В. Гусаков, У. Валетта, В. Нудельман, О. Вашкулат]. — К., 1996. — 86 с.
8. Руководство по проектированию аэропортов. Часть 2. Использование земельных участков и контроль над окружающей средой: ИКАО: Doc 9184-AN/902. Утверждено Генеральным секретарем и опубликовано с его санкции [Текст] [изд. первое]. — Монреаль, 1977.
9. Про затвердження Правил сертифікації цивільних аеродромів України : наказ Державної авіаційної адміністрації України від 25.10.2005 р. № 796 [Текст] // ОВУ. — 2005. — № 46. — Ст. 2918.
10. Аэродромы: СНиП 2.05.08-85 [Текст]. — М. : ЦИТП Госстроя СССР, 1985 — 59 с. (Госстрой СССР).
11. Уровни интенсивности электромагнитных излучений : ГОСТ 12.006-84 [Текст]. — М., 1984. — 15 с. (Государственный комитет СССР по гражданскому строительству).
12. Про затвердження Положення про використання повітряного простору України : постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2002 р. № 401 [Текст] // ОВУ. — 2002. — № 14. — Ст. 727.
13. Про затвердження Правил польотів повітряних суден та обслуговування повітряного руху в класифікованому просторі України : наказ Міністерства транспорту України від 05.05.2003 р. № 346 [Текст] // ОВУ. — 2003. — № 20. — Ст. 896.
14. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. [Текст] // ВВР. — 1992. — № 34. — Ст. 502.
15. Інструкція щодо визначення зон обмеження житлової забудови навколо аеропортів із умов впливу авіаційного шуму: проект [Електронний ресурс] Офіційний сайт Державної авіаційної адміністрації України. — Режим доступу : <http://www.ukraviatrans.gov.ua/airports.html>.

*Рекомендовано до друку кафедрою аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В. З. Янчука
Національного університету біоресурсів і природокористування України
(протокол № 4 від 24 листопада 2010 року)*

Надійшла до редакції 27.01.2011

Краснова Ю. А. Зонирование территорий как средство обеспечения экологической безопасности в области авиации

Посвящено дослідженню особливостей використання такого правового средства обеспечения экологической безопасности в области авиации как зонирование территорий, путем определения его понятия и видов.

Ключевые слова: зонирование территорий; специальные охранные зоны; экологическая безопасность; обеспечение экологической безопасности; авиация.

Krasnova, Yu. A. Territorial Zoning as a Way of Providing for Environmental Safety in the Aviation Sector

The article deals with research of peculiarities of implementing such a legal measure of providing for environmental safety in the aviation sector as territorial zoning through determining its definition and types.

Key words: territorial zoning; special protection areas; environmental safety; environmental safety guarantee; aviation.

