

УДК 349.6:349.44

**Тамара Рахнянська,**асpirантка кафедри екологічного права юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ЗОНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ ЯК СКЛАДОВА ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ДЛЯ ЗЕМЕЛЬ КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА\*

*Стаття присвячена дослідженняю правового поняття «зонування територій» як складової функціонального механізму реалізації правового режиму земель капітального будівництва. На підставі аналізу норм чинного законодавства України автором виокремлено та охарактеризовано функціональне, земельне та екологічне зонування територій.*

**Ключові слова:** зонування територій, функціональний механізм, правовий режим земель капітального будівництва.

Правова організація будь-якої діяльності суспільства неможлива без визначення мети та напрямів останньої. Неабияку роль у раціональному використанні природних ресурсів, охороні довкілля та забезпечені екологічної безпеки під час здійснення господарської діяльності у сфері капітального будівництва відіграє належним чином організований та сформований функціональний механізм, призначення якого полягає у забезпеченні збалансованого співвідношення вказаного виду антропогенної діяльності та вимог щодо збереження безпечної для життя і здоров'я довкілля з урахуванням потенційних можливостей природи, що сприяє відновленню природних ресурсів і не викликає негативних екологічних змін та наслідків.

Як зазначається в юридичній літературі, Україна на сьогодні потребує збалансованого розвитку, при якому виробництво та споживання будуть ощадними й дбайливими до природних ресурсів, дадуть можливість природним екосистемам відновлюватися, бути безпечною для людей, підтримувати життєдіяльність прийдешніх поколінь [1]. У зв'язку з цим одним із головних напрямів управлінської діяльності у сфері планування територій для потреб капітальної забудови є функція зонування територій, оскільки основним вектором впливу

останньої є визначення територій, на яких доцільно здійснювати зведення об'єктів капітальної нерухомості, по дальшої експлуатації таких об'єктів у межах законодавчо встановлених категорій земель з дотриманням вимог цільового призначення, а також дотримання порядку використання природних ресурсів, охороні довкілля та забезпечення екологічної безпеки під час здійснення господарської діяльності у сфері капітального будівництва шляхом встановлення зон з особливим правовим режимом.

Метою даної статті є дослідження правового поняття «зонування територій» як складової функціонального механізму реалізації правового режиму земель капітального будівництва. Слід зауважити, що питання зонування територій було і залишається об'єктом дослідження багатьох учених у галузі екологічного та земельного права. Зокрема у своїх наукових працях до проблем зонування зверталися В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, С. В. Єлькін, І. І. Каракаш, Т. Г. Ковальчук, М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, А. М. Мірошниченко, В. В. Носік, В. Ю. Пересоляк, О. О. Погрібний, Є. А. Самойленко, А. І. Ріпенко, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін.

Щодо змістового наповнення поняття «зонування» наголосимо, що у право-

\* Рекомендовано до друку кафедрою екологічного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

вій наукі названий термін розуміється як «здійснюваний відповідно до закону поділ території міста чи іншого населеного пункту на зони, пояси, райони з метою встановлення у них певних обмежень у використанні земель, визначення мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентації типів будівель і споруд, які дозволяється будувати в межах цих зон» [2].

На переконання А. М. Мірошниченка та Р. І. Марусенка, 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» [3].

С. А. Самойленко юридичне поняття «зонування земель» визначає як «поділ земель в межах населених пунктів на зони, який здійснюється на підставі затверджених органом місцевого самоврядування місцевих правил забудови з метою встановлення допустимих та переважних видів використання території та окремих земельних ділянок в межах цих зон відповідно до плану зонування» [4].

А. І. Ріпенко зонування земель (територій) розглядає в контексті запровадження принципів «просторового планування», що тісно пов’язане із застосуванням «ландшафтного підходу» до регулювання земельних відносин. Вчений пропонує ввести у систему нормативно-правового забезпечення планування, зонування та благоустрою територій населених пунктів поняття «міський ландшафт» як їх об’єкт, що, на його думку, включає природні та утворені людиною об’єкти, які перебувають у взаємодії [5].

На думку О. В. Ухлової, зонування територій можна розглядати як різновид екологічних обмежень територіального характеру, оскільки очевидна спрямованість цього інституту на забезпечення публічних інтересів [6]. У зв’язку з цим зазначена авторка виокремлює такі види зонування територій, як екологічне (передбачає систему природоохоронних заходів щодо найбільш чіткого встановлення меж територій з метою забезпечення їх раціонального використання) та містобудівне (зонування територій муніципальних утворень з метою визначення

територіальних зон та встановлення містобудівних регламентів, які передбачають обмеження використання земельних ділянок населених пунктів).

Зауважимо, що зміст поняття містобудівного (функціонального) зонування є об’єктом теоретичних досліджень і вітчизняних науковців у сфері екологічного та земельного права. Так, містобудівне (функціональне) зонування розглядається як «засіб містобудівного планування розвитку та забудови міста і встановлює види переважного та допустимого використання земельних ділянок у межах зони за допомогою містобудівної документації та правил забудови» [7], а також як «базовий юридичний інструмент регулювання відносин щодо використання та впорядкування земель населених пунктів та інших об’єктів нерухомості в умовах ринку, яке діє як механізм реалізації планів економічного та містобудівного розвитку, раціонального використання земель та їх захисту» [8].

**Щодо зонування територій як складової функціонального механізму реалізації правового режиму земель капітального будівництва,** наше переконання, дану правову категорію слід розуміти як процес та поділ території на окремі зони, що полягає у створенні та розробленні планів допустимих видів капітальної забудови у межах тієї чи іншої зони з метою раціонального розподілу та використання території.

Згідно з положеннями Земельного кодексу України зонування здійснюється у межах населених пунктів відповідно до закону (частини 1, 3 ст. 180 ЗК). Наголошимо, що хоча наразі в чинному законодавстві України немає окремого нормативно-правового акта, яким би встановлювався порядок та види зонування територій (у тому числі, у сфері капітального будівництва), на нашу думку, це не означає неможливість реалізації функції зонування як такої, оскільки сьогодні окремі положення щодо зонування територій містяться в нормах законів та підзаконних нормативно-правових актів. У зв’язку з цим вважаємо, що у названій сфері правового регулювання законодавство характеризується несистематизованістю, розгалуженістю та комплексністю, оскільки включає екологічні, зе-

меліні та містобудівні норми. Зокрема це положення ЗК України, законів України: «Про охорону навколошнього природного середовища», «Про Генеральну схему планування території України», «Про регулювання містобудівної діяльності», постанови Кабінету Міністрів України від 26.05.2004 р. № 681 «Про затвердження Порядку здійснення природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів районування (зонування) земель», наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15.12.2011 р. № 345 ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)» тощо, а також планів зонування населених пунктів, якими визначаються умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах тієї чи іншої зони.

Аналіз норм чинного законодавства України дає підстави вести мову про те, що зонування територій як складова функціонального механізму реалізації правового режиму земель капітального будівництва включає в себе наступні види: містобудівне (функціональне), земельне та екологічне зонування територій. Розглянемо кожен із запропонованих різновидів.

**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. Так, окремі положення містобудівного (функціонального) зонування містяться у: ч. 2 ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», якою територію населеного пункту поділено на наступні функціональні зони: у населених пунктах — сельбищну, промислову, приміську від-

повідно до містобудівної документації на місцевому рівні; за межами населених пунктів — приміську та функціональну зони відповідно до містобудівної документації на регіональному рівні; **розділ 3 «Вимоги до планувальної організації та функціонального зонування території населеного пункту» Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів**, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 р. № 173, згідно з яким основним гігієнічним принципом планувальної організації території нових поселень чи тих, що підлягають реконструкції, є функціональне зонування, на засадах якого територія населеного пункту поділяється на: сельбищну, виробничу та ландшафтно-рекреаційну території, у межах яких виділяються зони різного функціонального призначення — житлової забудови, громадських центрів, промислові, наукові, науково-виробничі, комунально-складські, зовнішнього транспорту, масового відпочинку, курортні (пункти 3.2, 3.4); наказі Державного комітету України у справах містобудування і архітектури» ДБН 360-92 «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень», в якому територія міста за функціональним призначенням і характером використання поділяється на сельбищну, виробничу, в т. ч. зовнішнього транспорту, і ландшафтно-рекреаційну; наказі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)», де у п. 6.8 передбачовано основні типи зон: громадські, житлові, рекреаційні, курортні, зони транспортної інфраструктури, зони інженерної інфраструктури, комунально-складські, виробничі, спеціальні зони, а також зони земель історико-культурного призначення та земель природно-заповідного фонду; **планах зонування населених пунктів**. Наприклад, у Генеральному плані м. Києва визначено наступні основні функціональні зони: громадські, житлові, рекреаційні, зони транспортної та інженерної інфраструктур, комерційно-виробничі, виробничі, комунальні, спеці-

альні, зони режимних територій [9]; у Плані зонування території (зонінг) м. Ірпінь Київської області встановлено типи територіальних зон, а саме: громадські, житлові, рекреаційні, курортні, комунально-складські, виробничі, спеціальні зони, а також зони транспортної та інженерної інфраструктури [10].

**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.

Зокрема у главі 18 розділу III ЗК України, яка присвячена правовому регулюванню обмежень прав на землю, передбачено наступні «території з обмеженим режимом використання»: охоронні зони (ст. 112), зони санітарної охорони (ст. 113), санітарно-захисні зони (ст. 114), зони особливого режиму використання земель (ст. 115), якими встановлюються обмеження на використання земельної ділянки або її частини. Відтак на території таких зон можуть бути розташовані капітальні об'єкти різного функціонального призначення (наприклад, промислове підприємство як об'єкт капітального будівництва, що займається виробництвом цементу, є джерелом викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, а його господарська діяльність призводить до утворення значних відходів (масла та мастила моторні, трансмісійні та ін.), які є екологічно небезпечними для довкілля. Тому на території такого підприємства обов'язково створюються санітарно-захисні зони).

**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) з урахуванням вимог екологічної безпеки.

Окремі положення екологічного зонування містяться в законах України «Про Генеральну схему планування території України» та «Про охорону навколошнього природного середовища». Зокрема для створення повноцінного життєвого середовища та сприятливих умов розвитку економіки, забезпечення ефективного використання потенціалу територій із збереженням їх природної та історичної самобутності у п. 3 розділу III Закону України «Про Генеральну схему планування території України» за видами та режимами переважного використання визначено окремі території (зони), а саме: території з інтенсивною, переважно промисловою, міською житловою та громадською забудовою (зона урбанізації), території переважно агропромислового виробництва та сільської забудови (зона сільського господарства); території та об'єкти природно-заповідного фонду, ліси, водно-болотні угіддя, землі водного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення, інші природні території, важливі для збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (зона національної екологічної мережі); території (зона) радіаційного забруднення, в тому числі відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, гарантованого добровільного відселення, посиленого радіоекологічного контролю.

У ч. 2 ст. 59 Закону України «Про охорону навколошнього природного середовища» виокремлено приміську та зелену зони, які є невід'ємною складовою екологічних вимог при розміщенні і розвитку населених пунктів. Зауважимо, що чинне законодавство України містить певні недоліки у визначенні цих понять, а також у правовому регулюванні суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з використанням земель капітального будівництва у межах тієї чи іншої зони. Так, у Законі України «Про благоустрій населених пунктів» немає жодного положення, яке б стосувалося зелених зон населених пунктів, що є неприпустимим

для нормативно-правового акта, головною метою якого є створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне закріпити на рівні вказаного Закону положення про зелені зони населених пунктів.

Законом України «Про мораторій на видalenня зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва» [11] встановлено, що зелена зона — сукупність зелених насаджень у межах певної території» (ст. 1). Водночас наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10.04.2006 р. № 105 «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» поняття «зелена зона» закріплено в межах терміна «приміська зелена зона», яка розуміється як «територія за межами міської зони, зайнята лісами, лісопарками та іншими озелененими територіями, яка виконує захисні і санітарно-гігієнічні функції і є місцем відпочинку населення» (п. 2.1 розділу 2). Разом із тим, зауважуємо, що «приміська зона» та «зелена зона» не є тотожними поняттями. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» приміська зона — територія, що забезпечує просторовий та соціально-економічний розвиток міста. Як слушно, на нашу думку, стверджував В. В. Петров, приміська зона є резервом для розширення території міста, місцем для розміщення будівництва необхідних споруд, лісів, лісопарків та інших зелених насаджень [12]. Натомість зелена зона може розмі-

щуватися як у межах населеного пункту, приміської зони, так і за межами приміської зони.

Таким чином, проведене дослідження дає можливість зробити такі висновки: 1) зонування територій як складову функціонального механізму реалізації правового режиму земель капітального будівництва слід розуміти як процес та поділ території на окремі зони, що полягає у створенні та розробленні планів допустимих видів капітальної забудови у межах тієї чи іншої зони з метою раціонального розподілу та використання території; 2) зважаючи на те, що у досліджуваній сфері правового регулювання законодавство характеризується несистематизованістю, розгалуженістю та комплексністю і включає екологічні, земельні й містобудівні норми, автором виокремлено та проаналізовано функціональне, земельне та екологічне зонування територій; 3) планування використання земель для потреб капітального будівництва необхідно здійснювати з урахуванням основних засад біопозитивного будівництва (максимального збереження ландшафтів на значній території, родючості ґрунту, загальної продуктивності біогеоценозів та енергетичних параметрів довкілля), а також екологічної рівноваги території [13], що в практичній площині доцільно було б відображені шляхом розширення в межах населених пунктів України зелених насаджень та площ зелених зон під час розроблення та затвердження містобудівної документації на місцевому та регіональному рівнях.

## ПРИМІТКИ

1. Балюк Г. Правове забезпечення екологічної складової сталого розвитку: проблеми законодавчого регулювання, створення екологічної столиці світу та удосконалення екологічної освіти в Україні / Г. Балюк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — К., 2012. — С. 9—13. — (Юридичні науки; Вип. 92).
2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) [та ін.]. — К. : Укр. енцикл., 1998. — Т. 2: Д—Й. — 744 с.
3. Мірошниченко А. М. Науково-практичний коментар до Земельного кодексу України. — 3-те вид., змін. і допов. / А. М. Мірошниченко, Р. І. Марусенко. — К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. — 516 с.
4. Самойленко Є. А. Поняття та сутність зонування земель: проблеми поєднання підходів містобудівної та юридичної науки / Є. А. Самойленко // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 6. — С. 27—30.

5. Ріпенко А. І. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови для благоустрою : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / А. І. Ріпенко. — К., 2010. — 21 с.
6. Ухлова Е. В. Экологические ограничения прав на землю в Российской Федерации : монография / Е. В. Ухлова. — М. : Юрлитинформ, 2012. — 192 с.
7. Іванова Є. О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Є. О. Іванова. — Х., 2007. — 17 с.
8. Штукатурова А. Л. Правова природа зонування земель населених пунктів України / А. Л. Штукатурова // Законодавство України : наук.-практ. ком. / ТОВ «Український інформаційно-правовий центр». — К., 2006. — № 12. — С. 18—20.
9. Генеральний план м. Києва (текстові матеріали) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kievgenplan.grad.gov.ua/ua/tekstovi-materiali.html>.
10. План зонування території (зонінг) м. Ірпінь Київської області [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://irpin-rada.org/data/files/Зонінг\\_КНИГА\\_1\\_сайт.pdf](http://irpin-rada.org/data/files/Зонінг_КНИГА_1_сайт.pdf).
11. Про мораторій на видалення зелених насаджень на окремих об'єктах благоустрою зеленого господарства м. Києва : Закон України від 02.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 18. — Ст. 121; 2013. — № 46. — Ст. 640.
12. Правовая охрана природы / под ред. В. В. Петрова. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1980. — 312 с.
13. Еколо-економічні основи природоохоронних рішень у будівництві / А. І. Черноморець, Ю. С. Вербицький, В. І. Большаков [та ін.]. — К. : Техніка, 1993. — 176 с.

**Тамара Рахнянская. Зонирование территории как составляющая правового режима для земель капитального строительства.**

Статья посвящена исследованию правового понятия «зонирование территории» как составляющей функционального механизма реализации правового режима земель капитального строительства. На основании анализа норм действующего законодательства Украины автором выделено и охарактеризовано функциональное, земельное и экологическое зонирование территории.

**Ключевые слова:** зонирование территории, функциональный механизм, правовой режим земель капитального строительства.

**Rakhnianska Tamara. Zoning as the component of the legal regime for land capital construction.**

Article is devoted to research the legal category «zoning» as the component of the functional mechanism of legal regime of lands of capital building realization. On the basis of the analysis of Ukrainian current legislation the author characterizes functional, land and ecological zoning.

**Key words:** zoning, functional mechanism, legal regime of lands of capital building.