

Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

УДК 349.41

Ірина Ігнатенко *

**ДО ПИТАННЯ ПРО ЕКОЛОГІЧНУ СКЛАДОВУ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ
БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ**

У статті розглянуті заходи охорони земель під час здійснення благоустрою територій, розмежовані поняття «утримання територій» та «благоустрій територій». Акцентовано увагу на тому, що при регулюванні благоустрою та утримання територій в нормативно-правових актах заходи охорони земель не відмежовуються від заходів, що забезпечують використання земель.

Ключові слова: містобудування, забудова, будівництво, благоустрій, охорона земель, використання земель, містобудівна діяльність, землі у межах населених пунктів, містобудівна документація, рекультивация, відновлення.

Игнатенко И. В. К вопросу об экологической составляющей при осуществлении благоустройства населённых пунктов.

В статье рассмотрены меры по охране земель при осуществлении благоустройства территорий, разграничены понятия «содержание территорий» и «благоустройство территорий». Акцентируется внимание на том, что при регулировании благоустройства и содержания территорий в нормативно-правовых актах меры по охране земель не выделяются из мероприятий, обеспечивающих использование земель.

Ключевые слова: градостроительство, застройка, строительство, благоустройство, охрана земель, использование земель, градостроительная деятельность, земли в пределах населенных пунктов, градостроительная документация, рекультивация, восстановление.

Ihnatenko I. V. On the issue of the environmental component in the implementation of the improvement of settlements.

In the article measures on land protection in the implementation of landscaping are considered, the concepts of «maintenance of territories» and «landscaping» are delineated. Attention is focused on the fact that when regulating the improvement and maintenance of territories in regulations, land protection measures are not delimited from measures that ensure the use of land.

Keywords: town-planning, construction, construction, landscaping, land protection, urban development, lands within settlements, town planning documentation, reclamation, restoration.

Постановка проблеми. Згідно зі ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується Конституцією України. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» до об'єктів благоустрою населених пунктів належать: території загального користування; прибудинкові території; території будівель та споруд інженерного захисту територій; території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору; а також інші території в межах населеного пункту. Визначальною характеристикою об'єкта благоустрою населених пунктів є його зв'язок із землями у межах населених пунктів. Користування об'єктами благоустрою населених пунктів є важливим для країни та громадян, які проживають у населених пунктах.

Крім того, ст. 16 Основного Закону закріплює вимогу забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України в якості обов'язку держави. З урахуванням цього конституційного положення можна зробити висновок, що питання забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги нерозривно пов'язані з утриманням зелених насаджень, інженерним захистом територій, поведінням

з відходами, функціональним станом територій тощо. Наведене зумовлює необхідність формування, законодавче закріплення та проведення єдиної державної політики у сфері благоустрою населених пунктів.

Аналіз останніх досліджень. Теоретичну базу даного дослідження складають праці вчених у галузі земельного та екологічного права: В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, Є. О. Іванової, Н. В. Ільницької, І. І. Каракаша, І. О. Костяшкіна, П. Ф. Кулиничка, Р. І. Марусенка, А. М. Мірошниченка, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, А. І. Ріпенка, Ю. С. Шемшученка, М. В. Шульги та ін.

Мета статті полягає у комплексному вивченні екологічної складової при здійсненні благоустрою населених пунктів і формулювання на цих засадах обґрунтованих пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства України і практики правозастосування у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу. У процесі господарського та іншого використання земель у межах населених пунктів на ці землі впливають різні негативні чинники. Так, наприклад, пересування великої кількості людей у населених пунктах зумовлює ущільнення ґрунту, який іноді стає непридатним для зростання рослинності. Використання громадянами доріг або місць масового відпочинку нерідко спричиняє засмічення земель твердими побутовими відходами. При облаштуванні вулиць і доріг ґрунтовий покрив земель замінюється твердими покриттями. На землі, прилеглій до автомобільних доріг, негативний вплив виявляється і в результаті застосування, наприклад, протиожеледних складів. Будівництво та ремонт лінійних об'єктів водопостачання, газопроводів, зв'язку передбачає необхідність розриття земель і пов'язаного з цим порушення ґрунтового покриву.

З метою запобігання або зменшення наслідків таких видів негативного впливу і відновлення стану земель у межах населених пунктів було б доцільним здійснення відповідних цілеспрямованих заходів. При використанні таких земель повинні дотримуватися природоохоронні вимоги законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про охорону земель», а також вживатися заходи з охорони земель, передбачені Земельним кодексом України.

При правовому регулюванні відносин у сфері охорони земель у межах населених пунктів важливо враховувати, що у них бере участь безліч суб'єктів. У першу чергу, це органи державної влади або місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями як щодо координації діяльності та контролю за її здійсненням, так і щодо її організації. До складу цих суб'єктів відносяться і спеціалізовані організації, які безпосередньо здійснюють роботи щодо рекультивациі земель, висадженню зелених насаджень, благоустрою територій. Такими суб'єктами виступають і особи, на яких у зв'язку з їхньою діяльністю, пов'язаною з використанням земель покладено обов'язки здійснювати конкретні заходи щодо охорони земель. Інтереси всіх названих суб'єктів різноспрямовані, тому виникає безліч конфліктів. Для їх юридичного вирішення недостатньо лише загальних правил. У зв'язку з цим, регулювання охорони земель має бути не менш конкретним і чітко визначеним, ніж регулювання використання земель.

Розглянемо більш детально зміст тих заходів, які мають застосовуватися для охорони земель у межах населених пунктів. У числі заходів охорони земель, передбачених Земельним кодексом України, названі передовсім профілактичні заходи, проведення яких дозволить запобігти в подальшому завданню шкоди земельним ділянкам (а також землям). Йдеться, зокрема, про захист земель від водної та вітрової ерозії, підтоплення, заболочування, висушування, ущільнення, забруднення, засмічення відходами та інших негативних впливів. Такі заходи мають першорядне значення для охорони земель у межах населених пунктів.

Для забезпечення використання земель у названих цілях, вони певним чином повинні впорядковуватися. Термін «благоустрій територій» охоплює широке коло робіт. До нього можуть включатися роботи з: озеленення території, влаштування доріжок, майданчиків, огорож, створення дитячих майданчиків і майданчиків для деяких видів спорту, установки освітлювальних приладів, об'єктів благоустрою, малих архітектурних форм тощо. Земельна ділянка та об'єкти, створені на ній під час благоустрою, можна розглядати як єдиний складний об'єкт нерухомості, всі елементи якого об'єднані єдиним цільовим призначенням.

Отже, більшість робіт з благоустрою організуються та проводяться з метою забезпечення використання земель за призначенням. Однак деякі з них спрямовані на охорону земель. Наприклад, при обладнанні смітєвих урн (які відносяться до об'єктів благоустрою) мета забезпечення зручності громадян – лише вторинна. Основною метою цієї дії виступає запобігання засміченню земель побутовими відходами. Тому установка урн повністю відповідає цілям і змісту заходів охорони земель. Інший приклад – для влаштування газону або інших зелених насаджень можуть вживатися заходи, спрямовані проти осушення, заболочування, засмічення земель. Їх посадка сама по собі дозволяє запобігти руйнуванню ґрунтового покриву земель. Третій приклад – створення доріжок в парку або сквері тягне заміщення ґрунтового покриву на невеликій частині їх земель твердим покриттям. Однак одночасно цей захід запобігає ущільненню ґрунтів і пошкодженню зелених насаджень на решті території в результаті неорганізованого пересування людей. При бажанні, можна продовжити перерахування таких прикладів. Таким чином, всі названі вище і деякі інші види робіт з благоустрою територій можна кваліфікувати як заходи охорони земель.

Ефективність благоустрою з естетичної та природоохоронної точок зору багаторазово зростає при його проведенні на основі проектної документації. Важко переоцінити значення правильної організації території, раціонального розташування на ній об'єктів благоустрою для зниження рекреаційних навантажень.

Розміщення об'єктів благоустрою відбувається на підставі кількох видів документації. Так, зокрема, в ДБН Б.2.2-5:2011 «Благоустрій територій» [1] передбачено, що заходи з будівництва, реконструкції та капітального ремонту об'єктів благоустрою в населених пунктах треба виконувати тільки за наявності затвердженої в установленому порядку проектної документації, склад та зміст якої має відповідати ДБН А.2.2-3, ДБН А.3.1-5 і ДСТУ Б А.2.4-6. У свою чергу, під час розроблення генерального плану населеного пункту, згідно з ДБН Б.1.1-15, треба передбачати розроблення плану благоустрою території населеного пункту на підставі цих норм.

Під час проектування благоустрою територій населених пунктів, як передбачено законодавством, необхідно дотримуватися протипожежних, санітарно-гігієнічних, конструктивних, технологічних вимог, спрямованих на створення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля, збереження і охорону навколишнього природного середовища, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Більш детально розміщення об'єктів благоустрою визначається в процесі архітектурно-будівельного і садово-паркового проектування, а також при розробці проектів організації дорожнього руху. Так, зокрема, в Законі України «Про благоустрій населених пунктів» передбачено, що проектування, будівництво та реконструкція об'єктів комплексного благоустрою здійснюються на основі генерального плану населеного пункту, комплексних транспортних схем та схем організації дорожнього руху, детальних планів територій, планів червоних ліній з урахуванням природно-кліматичних умов і містобудівних особливостей населеного пункту, експлуатаційних, протипожежних, екологічних та санітарних норм і правил, умов безпеки руху транспорту та пішоходів, етапності будівництва, реконструкції і капітального ремонту. Прийняття в експлуатацію об'єктів нового будівництва, реконструкції та капітального ремонту будівель чи споруд без проведення комплексного благоустрою відповідної території забороняється [2].

Проте, навіть при самому раціональному облаштуванні територій потрібні заходи, спрямовані на підтримку того стану земель і розташованих на них об'єктів, яке було створено на момент завершення робіт із благоустрою. Зокрема, йдеться про заходи щодо догляду за зеленими насадженнями, тобто об'єктами благоустрою: миття, фарбування, заміна несправних елементів, поточний ремонт покриття автомобільних доріг, а також діяльність з прибирання території. У Правилах благоустрою територій такі дії охоплюються терміном «утримання територій».

У Законі України «Про благоустрій населених пунктів» передбачено, що заходи з благоустрою населених пунктів включають роботи щодо відновлення, належного утримання

та раціонального використання територій, охорони та організації упорядкування об'єктів благоустрою з урахуванням особливостей їх використання.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають утворювати підприємства для утримання об'єктів благоустрою державної та комунальної власності. У разі відсутності таких підприємств названі органи в межах своїх повноважень визначають на конкурсних засадах відповідно до закону балансоутримувачів таких об'єктів. Балансоутримувача, що здійснюватиме утримання і ремонт об'єкта благоустрою, який перебуває у приватній власності, визначає власник такого об'єкта благоустрою. Підприємство та балансоутримувач забезпечують належне утримання і своєчасний ремонт об'єкта благоустрою за власні кошти або можуть на конкурсних засадах залучати для цього інші підприємства, установи та організації.

У Наказі Державного комітету з питань житлово-комунального господарства «Про затвердження Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів» [3] встановлено, що роботи з утримання об'єктів благоустрою населених пунктів полягають у регулярному проведенні заходів щодо запобігання передчасному зносу об'єктів, забезпеченню нормальних умов їх функціонування. Номенклатуру робіт з утримання об'єктів міського благоустрою наведено у Додатку до цього наказу. Так, наприклад, до даних робіт входить: 1) видалення трави з обочин, кюветів і водовідвідних каналів; косіння трави і бур'яну на ухилах насипів і виїмках дороги, а також засівання їх травою; 2) систематичне очищення покриттів від пилу, сміття, ґрунтових та інших наносів шляхом їх підмітання та миття, а також поливання покриттів водою під час спеки влітку; 3) підмітання покриттів майданчиків, очищення їх від снігу та посипання піском під час ожеледиці; 4) косіння трав, згрібання та вивезення опалого листя, згрібання та вивезення стовбурів та гілля; заміна електроламп, миття та протирання світильників; виправлення окремих опор, підвісок, кронштейнів тощо.

Звісно ж, що, як і в випадку з благоустроєм, більшість з охоплених поняттям «утримання територій» дій спрямовані на забезпечення використання земель. Водночас, деякі заходи мають природоохоронний характер. Наприклад, до поняття «утримання територій» входять заходи по догляду за зеленими насадженнями (в тому числі і газоном), зокрема: боротьба з бур'янами, обрізання відмерлих гілок, роботи по захисту рослин від шкідників. Ці заходи спрямовані, у тому числі, і на охорону земель і зелених насаджень, що на них проростають. Також поняттям «утримання територій» охоплюються роботи з прибирання територій, які цілком відповідають ліквідації наслідків засмічення земель.

Таким чином, необхідно розмежовувати поняття «утримання територій» та «благоустрій територій». Названі види діяльності включають до свого складу проведення різних видів робіт і припускають досягнення неоднакових цілей. Якщо метою благоустрою території виступає зміна якісних властивостей землі, то утримання території спрямовано на підтримку вже існуючого стану земель. Змішання названих понять викликає практичну проблему, наприклад, визначення суб'єкта, зобов'язаного організувати і фінансувати проведення робіт з прибирання територій.

Звертає на себе увагу те, що при регулюванні благоустрою та утримання територій в нормативно-правових актах заходи охорони земель не відмежовуються від заходів, що забезпечують використання земель. Це не випадково. Такі роботи проводяться комплексно, і при регулюванні їх проведення важливо визначити не тільки мету тієї чи іншої дії, а послідовність виконання та необхідний результат. Всі заплановані роботи щодо певної території фінансуються і організуються як єдиний комплекс. При цьому, багато з них направлені одночасно і на забезпечення використання земель, і на забезпечення їх охорони. Це яскравий приклад того, що використання та охорона природних ресурсів здійснюються в єдності і їх неможливо протиставити або відірвати один від одного [4, с. 134].

Інший напрямок охорони земель населених пунктів – їх охорона від негативного впливу господарської діяльності. Найбільший вплив на землі у межах населених пунктів здійснює діяльність із будівництва різних об'єктів. Істотної шкоди завдає і проведення земляних робіт при прокладанні та ремонті комунікацій. Після закінчення робіт стан даних земель повинен бути відновлений. Даний обов'язок закріплений в діючих нормативних актах.

Так, Земельним кодексом України передбачено, що землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, в екологічному стані ґрунтів і материнських порід та у гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, підлягають рекультивациі (ст. 166) [5]. Окрім того, в ДБН Б.2.2-5:2011 «Благоустрій територій» встановлено, що рекультивацию і впорядкування земель треба проводити відповідно до вимог ДСТУ 17.5.3.04. «Охорона природи землі. Загальні вимоги до рекультивациі земель». У муніципальних актах, що регулюють порядок проведення будівельних та земляних робіт, встановлюється вже не обов'язок рекультивациі, а вимога щодо відновлення порушеного благоустрою [6].

Звісно ж, що рекультивациа та відновлення порушеного благоустрою – це два етапи діяльності по відновленню стану земель. Рекультивациа передбачає відновлення тільки природних властивостей землі, а відновлення порушеного благоустрою більш широкий термін, який включає відтворення і тих властивостей земель, які виникли в результаті діяльності людини. Для даних земель проведення рекультивациі буде недостатнім, оскільки об'єкти благоустрою утворюють з ділянкою таких земель єдиний об'єкт. Наявність об'єктів благоустрою в даному випадку виступає рукотворною властивістю земельної ділянки, її поліпшенням, яке також має бути відновлено.

Як наслідок, обов'язок осіб не вичерпується жодним з названих етапів окремо, а повинен бути спрямований на досягнення певного результату – відновлення існуючого стану земель – способом, досягнення якого є проведення різних заходів з охорони земель. У їх числі не тільки рекультивациа земель, а й вивезення будівельних відходів, знесення або демонтаж тимчасових огорож і будівель, відновлення порушеного благоустрою та ін.

Оскільки даний обов'язок передбачає необхідність досягнення конкретного результату, набір необхідних заходів може відрізнятись. Так, наприклад, може існувати необхідність проведення технічної рекультивациі і відновлення покриття автомобільної дороги. Проводити ж біологічний етап рекультивациі в даному випадку немає необхідності. Однак якщо були пошкоджені території, зайняті трав'янистою або чагарниковою рослинністю, проведення біологічного етапу рекультивациі матиме принципове значення. Аналогічним чином і обов'язок по знесенню тимчасових будівель виникає тільки при їх наявності.

Виконання обов'язків по відновленню порушеного стану земель забезпечується за допомогою різних механізмів, включаючи узгодження проектної документації, видачу дозволу на проведення земляних робіт, участь представників державних органів у прийманні окремих етапів робіт, виробничий контроль та ін.

Заходи по рекультивациі та відновленню благоустрою передбачаються в проектній документації. Суворе виконання даної документації здатне мінімізувати шкоду від будівельної діяльності. Для охорони земель важливим виступає дотримання проектів організації будівництва не тільки стосовно будівель і ремонтів об'єктів інфраструктури на таких землях, а й до об'єктів, що будуються на сусідніх земельних ділянках. Наприклад, реалізація даних проектів повинна запобігати складуванню будівельних відходів та ґрунту на землях загального користування.

Висновки. Забезпечення неухильного дотримання проектної документації – одна з найскладніших проблем при регулюванні будівництва. Багато будівельних організацій, надаючи великого значення основному виробничому процесу щодо зведення об'єкта фактично не зацікавлені в проведенні природоохоронних заходів, навіть передбачених проектом. Такий економічний інтерес організацій існує об'єктивно незалежно від політичної та економічної обстановки: подібна проблема була досить актуальною і в радянський період [7, с. 41]. Вона ніяк не зникла і сьогодні в результаті економічних реформ. Тому без ефективного контролю за виконанням природоохоронних заходів проекту названий економічний інтерес організацій в значній кількості випадків буде домінуючим. На даний час в якості механізмів контролю передбачені дозвіл на введення об'єкту будівництва в експлуатацію, участь представників органів місцевого самоврядування в прийнятті окремих етапів робіт. Однак, на жаль, у багатьох випадках ця система виявляється недостатньо ефективною, оскільки нерідко органи місцевого самоврядування самі зацікавлені в

якнайшвидшому введенні об'єкта в експлуатацію. Отже, наведені проблемні питання потребують вирішення на законодавчому рівні.

Список використаних джерел:

1. ДБН Б.2.2-5:2011 «Благоустрій території»: затв. Наказом Мінрегіону від 30.03.2012 р. № 139 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bikeland.pl.ua/wp-content/uploads/2013/04/1033_DBN_B.2.2-5-201.pdf. (дата звернення: 26.03.2017).

2. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06.09.2005 р. № 2807-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/card6#Public>. (дата звернення: 26.03.2017).

3. Про затвердження Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів: Наказ Державного комітету з питань житлово-комунального господарства від 23.09.2003 р. № 154 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0189-04>. (дата звернення: 26.03.2017).

4. Боголюбов С. А. Актуальные проблемы экологического права: учебник для магистров / С. А. Боголюбов. – М. : Юрайт, 2011. – 607 с.

5. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>. (дата звернення: 26.03.2017).

6. Правила благоустрою території міста Харкова: затв. рішенням Харківської міської ради від 16.11.2011 р. № 504/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkiv.rocks/reestr/573182>. (дата звернення: 26.03.2017).

7. Жариков Ю. Г. Охрана почв – обязанность землепользователей / Ю. Г. Жариков. – М. : Юрид. лит., 1965. – 76 с.

**Ігнатенко Ірина Володимирівна – кандидат юридичних наук, асистент кафедри земельного та аграрного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.*