

ПРАВОВА ОСНОВА ЗДІЙСНЕННЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Соціальний розвиток населених пунктів (сіл, селищ, міст) і щорічне підвищення щільності населення у великих містах приводить до необхідності вирішення задач, спрямованих не лише на забезпечення належної охорони навколишнього природного середовища, зменшення негативного впливу екологічнонебезпечних об'єктів, які розташовані в межах населених пунктів, а і створення належних (комфортних, небезпечних, естетичних, зручних, екологічних) умов існування мешканців населеного пункту. На вирішення таких питань спрямовані нормативно-правові акти щодо благоустрою населених пунктів. Адже на порівняно невеликій площі, всього 7,1 млн га, або 11,9 % від земельного фонду країни, зосереджено майже все населення України, а також розміщена основна маса капіталовкладень (виробничі, адміністративні, культурно-побутові підприємства, організації й установи) [1, с. 3]. Крім того, станом на 2009 р. загальна кількість об'єктів благоустрою в Україні, яка зосереджена на відповідній території, сягає близько 400 тис. одиниць, 170 тис. з яких перебуває в містах [2].

Однак системне правове регулювання таких питань, які визнані обов'язковими зі сторони держави, розпочалось із прийняттям у 2005 р. Закону України «Про благоустрій населених пунктів» [3]. Не дивлячись на те, що минуло понад п'ять років, стан сфери благоустрою населених пунктів вказує на те, що органи місцевого самоврядування не достатньо виконують вимоги зазначеного закону. Так, лише тільки 13 % (3434 населених пункти) мають затверджені програми із благоустрою, у містах такий показник є вищим ніж в інших населених пунктах і складає 86 % (344 міста). Але програми розвитку і збереження зелених зон населених пунктів мають лише 5 % (1314 населених пунктів); затверджені правила благоустрою населеного пункту 21 % (5628 населених пунктів), в містах такий показник становить 76 % (304 міста) [2].

Крім того, відмічається збільшення кількості правопорушень у сфері благоустрою, зокрема таких як: порушення встановлених державних стандартів, норм правил у сфері благоустрою населених пунктів; проектуванні об'єктів благоустрою з порушенням містобудівної документації; встановлених

законодавством екологічних, санітарно-гігієнічних вимог і санітарних норм під час проектування розміщення, будівництва та експлуатації об'єктів благоустрою; пошкодження вулично-дорожніх мереж інших об'єктів благоустрою населених пунктів; знищення або пошкодження зелених насаджень, забруднення або засмічення території населеного пункту; неналежне утримання об'єктів благоустрою тощо [4], все це вказує на необхідність дослідження правової основи забезпечення здійснення благоустрою населених пунктів.

Окремих питань правового регулювання здійснення благоустрою населених пунктів торкались ряд науковців. Однак переважна їх більшість досліджували такі відносини з точки зору управління: В. Ю. Пересоляк [1], З. О. Котик [5], В. А. Щурова [6], Р. А. Джабраїлов [7], В. О. Льонець [8]. Не дивлячись на це, комплексного дослідження правової основи щодо здійснення благоустрою населених пунктів не проводилось, що обумовлює актуальність порушеного питання.

Метою статті є систематизація правової основи здійснення благоустрою населених пунктів і обґрунтування першочергових напрямів її удосконалення.

Вітчизняне законодавство щодо здійснення благоустрою населених пунктів, в більшості випадків, складається із норм, що містяться в різних нормативно-правових актах, що належать до таких галузей права, як земельне, екологічне, містобудівне, господарське, медичне, комунальне тощо. Частина законодавства регулює лише окремі аспекти здійснення благоустрою населених пунктів, що ускладнює застосування його на практиці.

Спеціальним нормативно-правовим актом у зазначеній сфері є Закон України «Про благоустрій населених пунктів». До набрання його чинності окремі питання, що досліджуються, регулювались переважно такими Законами України, як: «Про місцеві державні адміністрації» [9], «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], «Про основи містобудування» [11], «Про планування та забудову» [12], «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст» [13], Земельним кодексом України [14] та ін. Зазначені нормативно-правові акти спрямовані на регулювання діяльності щодо

функціонально-територіального розвитку землекористування в населених пунктах. Однак більшість із них не відбивають вимоги сьогодення [8, с. 24].

Основним нормативно правовим актом, який визначає основні напрями державної політики щодо благоустрою населених пунктів та шляхи їх реалізації, є Концепція сталого розвитку населених пунктів, яка затверджена постановою Верховної Ради України [15]. Саме з урахуванням відповідних положень був прийнятий Закон України «Про благоустрій населених пунктів», який сприяв розробці нових і перегляду раніш прийнятих нормативно-правових актів (які частково регулювали відносин, пов'язані з використанням (розміщенням, утриманням) об'єктів благоустрою, таких як: зелені насадження вулично-дорожньої мережі, зовнішнього опалення, місць загального користування та відпочинку, кладовищ, санітарної очистки тощо). Тому зазначений нормативно-правовий акт можна вважати основним у регулюванні здійснення благоустрою населених пунктів. Так він визначає правові й організаційні принципи діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що спрямовані на формування повноцінної життєвої середовища в населених пунктах України [4].

Враховуючи наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють відносини, що виникають при здійсненні благоустрою населених пунктів, проведення їх систематизації можна здійснити за видами таких відносин.

Першу групу нормативно-правових актів складають ті, що *визначають коло суб'єктів та їх повноваження у сфері благоустрою населених пунктів*, це: Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про органи самоорганізації населення» [6], Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва» [7], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» [8], Указ Президента України «Про Міністерство охорони здоров'я» [9], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України» [20], Указ Президента «Питання Державної служби автомобільних доріг України» [21], Указ Президента «Про Положення про Державний комітет України з водного господарства» [22].

Однак аналіз зазначених нормативно-правових актів вказує на те, що більшість повноважень зазначених суб'єктів дублюється, що фактично створює умови для: а) ігнорування виконання обов'язків окремими суб'єктами; б) підвищеної «зацікавленості» одних суб'єктів до діяльності інших; в) втру-

чання в діяльність тих суб'єктів, що не входять до сфери їх впливу; г) ухилення від виконання обов'язків окремими суб'єктами.

Друга група нормативно-правових актів визначає вимоги *щодо розміщення (експлуатації та утримання) об'єктів благоустрою населених пунктів*. Причому вони можуть бути як загальні, так і спеціальні. До загальних в цій групі слід віднести: Закон України «Про Генеральну схему планування території України» [23], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку визначення відновної вартості об'єктів благоустрою» [24], Наказ Міністерства житлово-комунального господарства «Про затвердження Методики визначення відновної вартості об'єктів благоустрою» [25], Наказ Міністерства житлово-комунального господарства «Про затвердження Положення про порядок конкурсного відбору підприємств з утримання об'єктів благоустрою населених пунктів» [26], Наказ Міністерства житлово-комунального господарства «Про затвердження Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів» [27], Наказ Держжитлокомунгоспу України «Інструкція про порядок проведення ремонту та утримання об'єктів міського благоустрою» [28].

Спеціальні нормативно-правові акти закріплюють вимоги щодо розміщення (експлуатації та утримання) певних зазначених вище об'єктів. Зокрема, щодо зелених насаджень: Закон України «Про насіння та садивний матеріал» [29], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах» [30], Наказ Міністерства житлово-комунального господарства «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» [31], Наказ Міністерства житлово-комунального господарства «Про затвердження Методики визначення відновної вартості зелених насаджень» [32], Наказ Міністерства житлово-комунального господарства «Про затвердження Положення про систему моніторингу зелених насаджень у містах і селищах міського типу України» [33].

До спеціальних нормативно-правових актів відносно утримання та поводження з побутовими відходами слід віднести: Закон України «Про відходи» [34], Постанову Кабінету Міністрів України «Про впровадження системи збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації відходів як вторинної сировини» [35], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Програми поводження із твердими побутовими відходами» [36], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг із вивезення побутових відходів» [37], Наказ Міністерства житлово-комунального господарства «Про затверджен-

ня Методичних рекомендацій з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів» [38].

Зазначена група нормативно-правових актів є найбільшою в регулюванні відносин, що досліджуються. Проте норми такого законодавства регулюють відносини, пов'язані із розміщенням (експлуатацією, утриманням, використання) лише окремої групи об'єкти благоустрою населених пунктів. Тоді, як Закон України «Про благоустрій населених пунктів» встановлює їх більшу кількість, що вказує на необхідність удосконалення чинного законодавства в цьому напрямку.

Третя група нормативно-правових актів *спрямована на регулювання відносин, пов'язаних зі здійсненям контролю у сфері благоустрою населених пунктів*. До них належать: Наказ Міністерства житлово-комунального господарства «Про затвердження Примірною положення про інспекцію з благоустрою населених пунктів» [39], Наказ Міністерства житлово-комунального господарства «Про затвердження положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів» [40].

Відповідне законодавство лише розпочало своє становлення, тому ефективність його застосування викликає сумнів. З огляду на те, що повноваження суб'єктів при здійсненні контролю у сфері благоустрою не дають можливість належним чином впливати на поведінку суб'єктів, що порушують законодавство. У зв'язку з чим постає питання про необхідність додаткової розробки законодавства в такому напрямку.

Умови щодо здійснення благоустрою населених пунктів, встановлюються в законодавстві, які складають п'яту групу. До них слід віднести: Закон України «Про охорону атмосферного повітря» [41], Державні будівельні норми «Планування і забудови міських та сільських поселень» [42], Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» [43], Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження державних санітарних правил Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України» [44], Постанова Кабінету Міністрів України «Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою та підтримання громадського порядку» [45].

Аналіз зазначеної нормативно-правової бази також указує на існування ряду прогалин у регулюванні відповідних відносин. До таких можна віднести: відсутність належної правової регламентації щодо забезпечення всіх аспектів екологічної безпеки в населених пунктах; закріплення умов щодо забезпечення раціонального використання територій задля здійснення благоустрою населеного

пункту; обов'язковість задоволення потреб у благоустрою всіх верств населення різного стану здоров'я та соціального положення.

До шостої групи можна віднести *сукупність нормативно-правових актів, які закріплюють відповідальність суб'єктів за вчинені правопорушення у сфері благоустрою населених пунктів*. Це: Закон України «Про благоустрій населених пунктів України», Закон України «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [46], Закон України «Про рекламу» [47], Кодекс України про адміністративні правопорушення [48], Земельний кодекс України, Кримінальний кодекс України [49], Постанова Кабінету Міністрів України «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів» [50].

Дослідження змісту законодавства цієї групи вказує на те, що воно фактично перебуває у стадії становлення, а його норми містяться в різних нормативно-правових актах. Окремі види правопорушень, закріплені в Законі України «Про благоустрій населених пунктів», не знайшли свого розвитку в інших нормативно-правових актах, що веде до ускладнення застосування на практиці.

Підсумовуючи вищевикладене щодо проведеного аналізу правової основи здійснення благоустрою населених пунктів, можна стверджувати що:

а) існуюча нормативно-правова основа регулювання відносин щодо здійснення благоустрою населених пунктів представлена сукупністю нормативно-правових актів різних галузей права, зокрема таких, як: земельне, екологічне, містобудівне, господарське, медичне, комунальне;

б) зазначеному законодавству притаманна безсистемність і фрагментарність регулювання відносин щодо здійснення благоустрою населених пунктів, що не сприяє практичному їх застосуванню;

в) основними напрямками розробки та удосконалення нормативно-правової основи щодо здійснення благоустрою населених пунктів мають бути:

розмежування повноважень між суб'єктами, які мають здійснювати благоустрій населених пунктів;
розробка правил розміщення, утримання, використання, збереження всіх об'єктів благоустрою, а не лише окремих із них;

визначення умов здійснення благоустрою з метою задоволення потреб у благоустрою всіх верств населення різного стану здоров'я та соціального положення;

визначення підстав і порядку притягнення до відповідальності суб'єктів, винних у порушенні законодавства щодо благоустрою населених пунктів;

уточнення складу правопорушень у сфері благоустрою населених пунктів, закріплення розміру

санкцій, спрямованих на недопущення правопорушень в майбутньому.

Удосконалення законодавства за зазначеними напрямками сприятиме ефективному регулюванню відносин щодо здійснення благоустрою населених пунктів.

Література

1. Пересоляк В. Ю. Формування механізму державного управління земельними ресурсами населених пунктів : автореф. дис. канд. наук з держ. управління / В. Ю. Пересоляк ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. — Львів, 2006. — 22 с.
2. Інформація щодо благоустрою населених пунктів // Офіційний сайт Міністерства житлово-комунального господарства. — [Електронний режим]. — Режим доступу : <http://www.minjkg.gov.ua/about/branch/branch-ko/844-informaciya-shhodoblagoous-troynaselenix-punktiv.html>.
3. Про благоустрій населених пунктів України : Закон України від 6 вересня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 49. — Ст. 517.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про благоустрій населених пунктів» // Портал Верховної ради України. — [Електронний режим]. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36154.
5. Котик З. О. Розвиток планування та благоустрій населених пунктів : курс лекцій / З. О. Котик ; Львівська політехніка. — Львів : Каменяр, 2003. — 119 с.
6. Щурова В. А. Міський і ландшафтний дизайн. Благоустрій території різного призначення / В. А. Щурова ; Київський національний ун-т будівництва і архітектури. — Київ, 2008. — 39 с.
7. Джабраїлов Р. А. Господарська правосуб'єктність міста: теорія и практика : монографія / Р. А. Джабраїлов ; НАН України. Ін-т економіко-правових досліджень. — Донецьк : Вид-во «Ноулідж», 2010. — 455 с.
8. Леонец В. О. Проблемы современного землепользования в городах / В. О. Леоне // Земельное право Украины. — 2006. — № 5. — С. 22–28.
9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 1–2. — Ст. 95.
11. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.
12. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квітня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.
13. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст : Закон України від 4 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 24. — Ст. 332.
14. Земельний кодекс України від 25 листопада 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3. — Ст. 27.
15. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359VXI- // Офіційний вісник України. — 2000. — № 1. — Ст. 29.
16. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
17. Деякі питання Міністерства регіонального розвитку та будівництва : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2007 р. № 750 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 39. — Ст. 1545.
18. Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 44. — Ст. 2949.
19. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Указ Президента України від 24 липня 2000 р. № 918/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 30. — Ст. 29.
20. Про затвердження Положення про Міністерство транспорту та зв'язку України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2006 р. № 789 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 23. — Ст. 25.
21. Питання Державної служби автомобільних доріг України : Указ Президента України від 19 січня 2002 р. № 50/2002 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 4. — Ст. 8.
22. Про Положення про Державний комітет України з водного господарства : Указ Президента України від 14 липня 2000 р. № 898/2000 // Офіційний вісник України. — 2000. — № 29. — Ст. 64.
23. Про Генеральну схему планування території України : Закону України від 7 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.
24. Про затвердження Порядку визначення відновної вартості об'єктів благоустрою : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2006 р. № 826 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 25. — Ст. 46.
25. Про затвердження Методики визначення відновної вартості об'єкта благоустрою : Наказ Міністерства житлово-комунального господарства від 3 листопада 2008 р. № 326 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 96. — Ст. 68.
26. Про затвердження Положення про порядок конкурсного відбору підприємств з утримання об'єктів благоустрою населених пунктів : Наказ Міністерства житлово-комунального господарства від 11 листопада

2005 р. № 160 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 49. — Ст. 184.

27. Про затвердження Порядку про проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою населених пунктів : Наказ Міністерства житлово-комунального господарства від 23 вересня 2003 р. № 154 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 29. — Ст. 448.

28. Інструкція про порядок проведення ремонту та утримання об'єктів міського благоустрою : Наказ Держжитлокомунгоспу України від 24 грудня 1992 р. // Офіційний вісник України. — 2004. — № 8. — Ст. 190.

29. Про насіння та садивний матеріал : Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 13. — Ст. 92.

30. Про затвердження Порядку видалення дерев, кущів, газонів і квітників у населених пунктах : Постанова Кабінету Міністрів України від 01 серпня 2006 р. № 1045 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 31. — Ст. 104.

31. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України : Наказ Міністерства житлово-комунального господарства від 10 квітня 2005 р. № 105 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 31. — Ст. 415.

32. Про затвердження Методики визначення відновної вартості зелених насаджень : Наказ Міністерства житлово-комунального господарства від 12 травня 2009 р. // Офіційний вісник України. — 2009. — № 48. — Ст. 71.

33. Про затвердження Положення про систему моніторингу зелених насаджень у містах і селищах міського типу України : Наказ Мінжитлокомунгоспу від 4 серпня 2008 р. № 240 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 80. — Ст. 115.

34. Про відходи : Закон України від 05 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 36. — Ст. 242.

35. Про впровадження системи збирання, сортування, транспортування, переробки та утилізації відходів як вторинної сировини : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 915 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 31. — Ст. 140.

36. Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2004р. № 265 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 10. — Ст. 121.

37. Про затвердження Правил надання послуг з вивезення побутових відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 грудня 2008 р. № 1070 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 95. — Ст. 70.

38. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації збирання, перевезення, перероблення та утилізації твердих побутових відходів : Наказ Мінжитлокомунгоспу від 11 серпня 2008 р. // Офіційний вісник України. — 2008. — № 84. — Ст. 42.

39. Про затвердження Примірного положення про інспекцію з благоустрою населених пунктів : Наказ Міністерства житлово-комунального господарства від 9 листопада 2007 р. // Офіційний вісник України. — 2007. — № 76. — Ст. 57.

40. Про затвердження положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів : Наказ Міністерства житлово-комунального господарства від 16 січня 2007 р. № 7 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 19. — Ст. 39.

41. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 678.

42. Планування і забудова міських та сільських поселень. Містобудування. ДБН 360–92**. — К., 2002. — 92 с.

43. Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р. № 173 // Портал Верховної ради України. — [Електронний режим]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0379-96>.

44. Про затвердження державних санітарних правил «Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України» : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 2 лютого 2005 р. № 54 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 23. — Ст. 197.

45. Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою та підтримання громадського порядку» : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2003 р. № 1119 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 30. — Ст. 202.

46. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування : Закон України від 14 жовтня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 411.

47. Про рекламу : Закон України від 3 червня 1996р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 39. — Ст. 81.

48. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122 (зі змінами та доповненнями).

49. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25. — Ст. 131.

50. Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 1999 р. № 559 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 14. — Ст. 110.

Подано до редакції 13.09.2010 р.