**ЛЕКЦІЯ 9**

**ТЕМА: ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА У МІСТАХ ТА МІСЬКИХ АГЛОМЕРАЦІЯХ**

**Питання до розгляду**

***9.1. Особливості правової охорони природного середовища міст та міських агломерацій***

***9.2. Формування міського ландшафту й охорона природних ресурсів в населених пунктах***

***9.3. Правові засоби уникнення забруднення середовища міст та міських агломерацій шкідливими фізичними, хімічними, біологічними факторами, промисловими і побутовими відходами***

***9.4. Органи влади та управління, що здійснюють охорону довкілля у містах та інших населених пунктах та їх природоохоронні функції***

***9.5. Особливості правової охорони зеленої та захисної рослинності в містах та міських агломераціях***

**9.1. Особливості правової охорони природного середовища міст та інших населених пунктів**

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку Україна є урбанізованою державою, на території якої налічується 460 міст, 885 селищ міського типу та 28377 сільських населених пунктів[[1]](#footnote-1), де розташована значна частина промислових підприємств (понад 80 %), що формують основне техногенне навантаження на навколишнє природне середовище. Висока урбанізація та індустріалізація територій міст України, поряд з їх стихійною забудовою, ущільненістю населення, високим антропогенно-техногенним навантаженням на природне середовище та іншими чинниками, є причиною загострення екологічної ситуації та призводить до нераціонального використання земель, забруднення повітряного і водного басейну, шумового забруднення, шкідливого впливу електромагнітних хвиль. Через погіршення стану всіх компонентів природних ландшафтів під загрозою опиняється екологічна безпека функціонування багатьох населених пунктів.

Комплексне уявлення про забезпечення правової охорони природного середовища міст та інших населених пунктів формується шляхом узагальнення екологічного, містобудівного, санітарного законодавства, законодавства про охорону здоров’я та іншого спеціального законодавства. Так, охорона урбанізованого природного середовища та його природних компонентів регулюється Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» «Про основи містобудування», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» «Про архітектурну діяльність», «Про Генеральну схему планування території України» від 7 лютого 2002 року, «Про благоустрій населених пунктів», «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року, «Про мораторій на зміну цільового призначення окремих земельних ділянок рекреаційного призначення в містах та інших населених пунктах» та інші законодавчі акти. Особливе місце у містобудуванні посідає Земельний кодекс, Закон «Про землеустрій» та інші акти земельного законодавства, які регламентують використання земель в межах населених пунктів для потреб містобудування, з урахуванням їх ресурсово-екологічної цінності як простору поселення, природного ресурсу життєдіяльності та екологічної умови життєзабезпечення.

Питома вага серед нормативно-правових актів щодо правової охорони природного середовища міст та інших населених пунктів містяться у підзаконних актах. Важливими серед них «Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», постанова Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів», постанова Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» та інші нормативно-правові акти.

До нормативно-технічних документів, регулюючих окремі питання охорони навколишнього середовища при плануванні та забудові населених пунктів, відносяться державні будівельні норми і стандарти у сфері містобудування, а саме: наказ Міністерства охорони здоров’я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів», Державні будівельні норми – Містобудування: планування і забудова міських і сільських поселень (ДБН 360-92), затверджені наказом Держкоммістобудування України та інші акти.

Навколишнє середовище населених пунктів складається з двох частин: штучної і природної. Саме у такому сенсі термін «навколишнє середовище» розглядається в Модельному законі про охорону навколишнього середовища, прийнятому Радою Європи в 1994 році. Руйнівна дія штучним середовищем, створеним людиною, середовища природного створює екологічні проблеми. Гармонійна взаємодія штучного і природного середовища означає екологічне благополуччя. Законодавство про охорону урбанізованого природного середовища спрямоване на підтримку екологічного благополуччя в населених пунктах.

Виходячи із змісту ст. 5 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», урбанізоване природне середовище є сукупністю природних і природно-соціальних умов та процесів місць масового проживання населення в їх взаємозв'язку, що безпосередньо впливають на здоров'я людини. Це природний комплекс населених пунктів (довкілля населених пунктів). Правова охорона урбанізованого природного середовища в містах та інших населених пунктах є сукупністю правових засобів, спрямованих на забезпечення сприятливого і безпечного стану навколишнього природного середовища в населених пунктах. Формою правової охорони цього середовища є діяльність, спрямована на виявлення і усунення чинників негативного впливу на неї. Такими чинниками є способи дії на навколишнє середовище, що становлять загрозу для здоров'я і життєдіяльності людини.

Особливістю правової охорони урбанізованого природного середовища є однотипний набір чинників в різних населених пунктах і стандартизований арсенал правових засобів управління вказаними чинниками. Найбільш поширеними негативними чинниками є: забруднення атмосферного повітря шкідливими речовинами, підвищений рівень шуму і вібрації, порушення природних ландшафтів, засмічення водних ресурсів, порушення тектонічних і сейсмічних процесів, забруднення і руйнування ґрунтів, порушення санітарного режиму побутовими і виробничими відходами, руйнування зелених зон, ризик виникнення надзвичайних екологічних ситуацій природного і техногенного характеру, радіаційне, хімічне і бактеріологічне забруднення і інші негативні чинники.

Правові засоби управління негативними чинниками включають: екологічні вимоги по плануванню і забудові населених пунктів, їх впорядкуванню, забезпеченню правового режиму зелених, санітарно-захисних і інших охоронних зон, нормування рівня шуму і скиду шкідливих речовин в навколишнє середовище стаціонарними і пересувними джерелами, правове забезпечення розробки регіональних і локальних екологічних програм, забезпечення санітарного режиму населених пунктів, охорону земель, вод і атмосферного повітря в населених пунктах, забезпечення радіаційної безпеки населення, підтримка системи реагування на надзвичайні екологічні ситуації, екологічний моніторинг навколишнього середовища населених пунктів, міжнародна співпраця у сфері забезпечення сприятливого і безпечного середовища, юридична відповідальність за порушення заходів правової охорони урбанізованого природного середовища та інші заходи.

Правовий режим охорони урбанізованого природного середовища – поняття більш широке, ніж правовий режим охорони окремих природних об'єктів і комплексів, що є елементами цього середовища. Охорона середовища і охорона елементів середовища співвідносяться між собою як загальне і окреме, оскільки будь-яка правова міра охорони елементу природного середовища є одночасно елементом правового режиму охорони цього середовища в цілому. Крім охорони окремих елементів середовища, охорона природного середовища населених пунктів включає і правові заходи загального характеру, спрямовані на забезпечення сприятливого і безпечного природного середовища в цілому. До таких заходів можна віднести: екологічне планування і нормування, методики оцінки екологічного ризику, санітарно-гігієнічні норми, що визначають санітарно-епідемічне благополуччя населення, механізм управління негативними чинниками і т. п.

Разом з особливостями правової охорони природних компонентів урбанізованого середовища, що відносяться до однотипних негативних чинників і правових заходів управління цими чинниками, можна виділити також особливості правової охорони урбанізованого природного середовища, пов'язані з диференціацією негативних чинників і правових заходів управління цими чинниками. Ці особливості полягають в тому, що, не дивлячись на спільність екологічних проблем для всіх населених пунктів, конкретний набір негативних чинників і гострота їх прояву є особливими для кожного населеного пункту. Крім того, населені пункти сільського типу мають екологічні проблеми, відмінні від екологічних проблем міст, а гострота прояву негативних чинників в крупних містах, як правило, вище за таку в малих містах.

Особливістю правової охорони природного середовища населених пунктів є зміщення тягаря правового регулювання від центру на місця. Іншими словами, правова охорона їх природного середовища здійснюється, як правило, місцевими нормативними актами, а на державному рівні встановлюються лише загальні нормативи, вимоги, зразки і моделі управління негативними чинниками. Тому, не дивлячись на спільність екологічних проблем населених пунктів, конкретний набір правових засобів управління негативними чинниками в різних населених пунктах різний і обумовлюється як матеріально-технічними можливостями населеного пункту, так і особливостями інтенсивності негативних чинників в даному населеному пункті. Такий підхід відповідає Концепції сталого розвитку населених пунктів, відповідно до якої, правові основи державної політики у сфері сталого розвитку населених пунктів розробляються на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях. Концепція розроблена на підставі таких міжнародних еколого-правових документів, як Порядок денний на ХХІ століття і Декларації по навколишньому середовищу (Ріо-де-Жанейро, 1992), Порядок денний ХАБИТАТ, Стамбульська декларація за населеними пунктами 1996 року та іншими документами.

Концепція встановлює, що сталий розвиток населених пунктів є соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання природних ресурсів, технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини. Виходячи з наведеного визначення, заходи з охорони природних компонентів урбанізованого середовища є складовою частиною державного механізму забезпечення сталого розвитку населених пунктів.

**9.2. Формування міського ландшафту й охорона природних ресурсів в населених пунктах**

Сучасний міський ландшафт уявляє собою гармонійне поєднання та взаємодію природних та природно-соціальних умов та процесів з антропогенними об’єктами. Природні умови та процеси у вищевикладеному визначенні означають усі фактори навколишнього середовища, які були утворені без трудової участі людини: земля та її надра, моря та ліси, об’єкти тваринного та рослинного світу, атмосферне повітря тощо. Природно-соціальні умови та процеси означають фактори навколишнього середовища, обумовлені природними процесами, які опосередковані розумом людини: міські парки, висаджені людиною, болота та водойми, утворені під впливом людини. Природно-соціальні умови та процеси припускають формування об’єктів під впливом природних сил, які використовуються людиною для їх створення та включення в екосистему, у наступному розвинуті як природні об’єкти за природними закономірностями[[2]](#footnote-2).

На відміну від природно-соціальних умов та процесів антропогенні об’єкти формуються людиною в процесі її життєдіяльності. До них відносяться будинки, споруди, шляхи. Раніше ці об’єкти в природі не існували і не були частиною природної екосистеми. Таким чином, міський ландшафт (ландшафт населеного пункту) – це складний природний, соціальний та виробничий комплекс, розвивається як єдине ціле та характеризується тим, що постійно перетворюється господарською діяльністю людини. Він включає промисловість, транспорт, архітектурно-будівельні ансамблі, заклади науки, освіти, культури, жилі і комунально-побутові, міські угіддя, парки відпочинку, зелені зони тощо.

Правовий режим охорони міських ландшафтів – поняття більш широке, ніж правовий режим охорони окремих природних ресурсів в населених пунктах, які виступають компонентами цих ландшафтів. Охорона ландшафтів і охорона компонентів ландшафтів співвідносяться між собою як загальне та окреме, оскільки будь-яка правова охорона компонента ландшафту є одночасно елементом режиму охорони ландшафту в цілому. Міста мають багато екологічних проблем, що виникають і нагромаджуються в зв’язку з науково-технічним прогресом. Саме в містах спостерігається: забруднення атмосферного повітря шкідливими речовинами, підвищений рівень шуму, порушення природних ландшафтів, засмічення водних ресурсів, забруднення та руйнування ґрунтів, порушення санітарного режиму побутовими та виробничими відходами, порушення зелених зон тощо. А тому до якості навколишнього природного середовища міст та населених пунктів висуваються більш високі вимоги.

Правова охорона навколишнього природного середовища в містах та інших населених пунктах здійснюється на підставі загальних екологічних правових норм, спрямованих на охорону земель від ерозії, вод і атмосферного повітря від забруднення, тобто на забезпечення сприятливого та безпечного стану навколишнього природного середовища в населених пунктах. Разом з тим специфіка об’єкта охорони визначає і специфіку природоохоронних заходів, що притаманні лише охороні природного середовища населених пунктів. До таких заходів відносяться: еколого-вимогливе планування, проектування, будівництво міст та інших населених пунктів, їх благоустрій; правові вимоги при розміщенні та розвитку в містах виробничих об’єктів господарського комплексу; забезпечення охорони атмосферного повітря, вод, земель в населених пунктах; охорона зеленої та захисної рослинності в містах та інших населених пунктах.

Екологічне законодавство забезпечує охорону середовища міст та інших населених пунктів через екологічно обґрунтоване планування і забудову населених пунктів, що дозволяє звести до мінімальних наслідків більшість негативних факторів, характерних для сучасних населених пунктів та здійснювати управління ними через запобігання їх настання[[3]](#footnote-3). Згідно ст. 19 Закону «Про основи містобудування», при розробці містобудівної документації та її реалізації, будівництві і реконструкції підприємств, будинків, споруд, комплексів та інших об’єктів суб’єкти містобудівної діяльності зобов’язані дотримуватись встановлених природоохоронним законодавством і нормативно-технічними документами вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічні вимоги щодо охорони здоров’я людини, передбачити заходи для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки усіх шкідливих речовин і відходів. Відповідно до ст. 27 «Основ законодавства про охорону здоров’я» в країні встановлені єдині санітарно-гігієнічні вимоги до планування і забудови населених пунктів.

Важливим законодавчим актом, регулюючим планування та забудову населених пунктів, є Закон «Про регулювання містобудівної діяльності»[[4]](#footnote-4). Згідно ст. 2 вказаного Закону, планування та забудова територій – це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об’єктів; встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності; розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об’єктів; реконструкцію існуючої забудови та територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об’єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення; проведення моніторингу забудови; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування.

Планування та забудова населених пунктів здійснюється на підставі кількох видів планової документації: генерального плану населеного пункту; плану зонування території, детального плану території тощо. Генеральний план населеного пункту – це нормативний акт, який призначений для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Генеральний план обов’язково повинен містити дані про навколишнє природне середовище у даному населеному пункті, основних факторах впливу на природне середовище, містобудівні заходи щодо поліпшення екологічного і санітарно-гігієнічного стану, визначення територій з санітарно-гігієнічними та природоохоронними обмеженнями.

На підставі генеральних планів розробляються плани зонування та детальний план території міст та їх окремих частин з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов. Відповідно до ст. 59 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», планування, розміщення, забудова та розвиток населених пунктів здійснюється за рішенням місцевих рад з урахуванням екологічної ємності територій, з додержанням вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Розміщення та розвиток в містах виробничих об’єктів господарського комплексу повинно виключати несприятливий вплив негативних факторів на здоров’я та санітарно-побутові умови життя населення. Екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об’єктів передбачаються ст. 51 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища». При розміщенні та розвитку в містах виробничих об’єктів повинні забезпечуватись екологічна безпека людей, раціональне використання природних ресурсів, додержання нормативів шкідливих впливів на навколишнє природне середовище. При цьому повинні передбачатися вловлювання, утилізація, знешкодження шкідливих речовин і відходів або повна їх ліквідація, виконання інших вимог щодо охорони навколишнього природного середовища і здоров’я людей.

Виробничі об’єкти, діяльність яких пов’язана зі шкідливим впливом на навколишнє природне середовище, незалежно від часу введення їх у дію повинні бути обладнані спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів або їх знешкодження, зменшення впливу шкідливих факторів, а також приладами контролю за кількістю і складом забруднюючих речовин та за характеристиками шкідливих факторів. Проекти господарської та іншої діяльності повинні мати матеріали оцінки її впливу на навколишнє природне середовище і здоров’я людей. Згідно ст. 31 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» до проектної документації на будівництво об’єктів, що підлягають оцінці впливу на довкілля згідно із [Законом України](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2059-19) «Про оцінку впливу на довкілля», додаються результати оцінки впливу на довкілля.

Оцінка здійснюється з урахуванням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, екологічної ємності території, стану навколишнього природного середовища в місті, де планується розміщення об’єктів, екологічних прогнозів, перспектив соціально-економічного розвитку регіону, потужності та видів сукупного впливу шкідливих факторів та об’єктів на навколишнє природне середовище.Підприємства, установи та організації, які розміщують, проектують, будують, реконструюють, технічно переоснащують, вводять в дію виробничі об’єкти, а також проводять дослідну діяльність, що за їх оцінкою може негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища, подають про це спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань екології та його органам на місцях спеціальну заяву. Виробничі об’єкти, на яких не забезпечено в повному обсязі додержання всіх екологічних вимог і виконання заходів, передбачених у проектах на будівництво та реконструкцію, забороняється вводити в дію.

**9.3. Правові засоби уникнення забруднення середовища міст та інших населених пунктів шкідливими фізичними, хімічними, біологічними факторами, промисловими і побутовими відходами**

Урбанізація в сучасних умовах стала фактором, який призвів до істотних змін екологічного середовища. Саме у містах відбувається найбільш інтенсивна взаємодія людини і природи, зосереджується максимальна за різноманітністю кількість джерел впливу на природне середовище, що призводить до його деградації, погіршення якості, відтворюваних та поновлених функцій, порушення екологічної рівноваги. До антропогенного забруднення середовища належать усі види та форми порушень структури та функціонування природних об’єктів, що виникають у результаті діяльності людини. Розрізняють такі види антропогенного забруднення середовища міст та інших населених пунктів: фізичне, до якого відносять знищення територій, шумові перешкоди та електромагнітне випромінювання, порушення природного теплового балансу та вібрація; хімічне, яке утворюється в результаті технічної та комунально-побутової діяльності, а також при розсіванні засобів хімізації сільського господарства; біологічне, при якому в природних та антропогенних екосистемах з’являються невластиві їм організми і продукти їх життєдіяльності; засмічення, що проявляється в надходженні до навколишнього середовища різного роду твердих відходів.

Правові засоби боротьби із забрудненням середовища міст та інших населених пунктів фізичними відходами спрямовані на запобігання та зниження шуму та вібрації. Так, ст. 21 Закону «Про охорону атмосферного повітря» передбачає створення і впровадження малошумних машин і механізмів, розміщення підприємств, транспортних магістралей, аеродромів та інших об’єктів шуму за границями населених пунктів та їх зелених зон згідно з затвердженими картами шуму, виробництво будівельних матеріалів з шумопоглинаючими властивостями, управління міськими транспортними потоками тощо.

Повітряний кодекс у ст. 83 передбачає, що суб’єкти авіаційної діяльності зобов’язані під час експлуатації повітряних суден на землі та в повітрі дотримуватися встановлених нормативів впливу фізичних факторів і вживати заходів щодо зменшення рівня шуму, електромагнітного та радіаційного випромінювання. У разі якщо рівень шуму під час експлуатації цивільного повітряного судна перевищує встановлений гранично допустимий рівень шуму, уповноважений орган з питань цивільної авіації має право обмежити або заборонити польоти такого повітряного судна. Відповідно до ст. 49 Закону «Про дорожній рух», державні органи, які здійснюють проектування, виробництво, експлуатацію механічних транспортних засобів, зобов’язані здійснювати заходи по запобіганню шуму і вібрації. При розробці проектів організації дорожнього руху передбачаються заходи відносно зниження шуму і вібрації. Особи, винні у допуску к експлуатації транспортних засобів з перевищенням нормативів шумового впливу на урбанізоване природне середовище, а також в експлуатації таких засобів, несуть адміністративну відповідальність за ст. 80 та 81 КУпАП.

Середовище міст та інших населених пунктів підлягає найбільш інтенсивному забрудненню хімічними та біологічними відходами та викидами. Так, хімічний вплив на середовище міст можна розділити на підвиди: газові та пилові викиди, тверді відходи, стічні води підприємств, поверхневий стік. У містах найбільшу небезпечність для населення становлять викиди в атмосферне повітря, які призводять до забруднення повітряного басейну. Кожний з підвидів хімічного впливу відрізняється ступенем розсіювання хімічних речовин, переважним впливом на відповідний компонент природного середовища. Тверді відходи у містах їх сховищ утворюють локальні місця забруднення, а при розмиві забруднюють ґрунти, поверхневі та підземні води. Стічні води підприємств та поверхневий стік переважно забруднюють природні води. Газові та пилові викиди є джерелами розповсюдження техногенних речовин в атмосфері і через неї у ґрунтах, поверхневих водоймах та рослинності. Поверхневий стік є важливою поставною частиною забруднення поверхневих та підземних вод. Усі види відходів характеризуються високими концентраціями забруднювачів. Поліелементність – характерна риса складу відходів, у яких концентрація у десятки разів перевищує їх середній вміст у земній корі.

Біологічно впливають на міські території джерела, які постачають у навколишнє природне середовище організми та продукти життєдіяльності останніх. До них відносяться поля зрошування, осадники, мережа каналізації, побутові та промислові звалища, а також великотоннажні підприємства мікробіологічної промисловості, целюлозно-паперові, нафтопереробні та текстильні підприємства. Невирішеною проблемою міст залишається накопичення значної маси твердих побутових та промислових відходів. Їх кількість залежить від палива, яке використовується, від розвитку мережі громадського харчування, ступеню міського благоустрою, міського клімату. У теперішній час знешкоджування видалених з міст твердих побутових відходів відбувається на звалищах, де відходи складуються на ґрунт. В багатьох випадках звалища побутових та промислових відходів знаходяться в межах водоохоронних зон моря. Таке складування відходів внаслідок їх поганої переробки призводить до забруднення природного середовища.

Діяльність у сфері боротьби із забрудненням середовища міст та інших населених пунктів шкідливими відходами та викидами регулюється Законами «Про відходи», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про охорону атмосферного повітря» та іншим актами законодавства. Відповідно до ст. 32 Закону «Про відходи», забороняється провадити будь-яку господарську діяльність, пов’язану з утворенням відходів, без одержання від місцевих органів виконавчої влади дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; застосовувати нову техніку, устаткування, якщо вони не передбачають запобігання чи мінімізацію обсягів утворення відходів; приймати рішення про розміщення і розвиток міст та інших населених пунктів без визначення технічних та інших заходів щодо створення умов для утилізації чи видалення побутових відходів. На території міст та інших населених пунктів забороняється несанкціоноване скидання і розміщення відходів.

Згідно ст. 25 Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізація отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів, здійснюються за умови дотримання санітарних норм. В містах та інших населених пунктах найбільш інтенсивного забруднення шкідливими фізичними, хімічними, біологічними, промисловими і комунально-побутовими відходами та викидами зазнають ґрунти, надра, атмосферне повітря, води. Тому ці об’єкти природного середовища урбанізованих територій підлягають особливій охороні.

Охорона атмосферного повітря в містах та інших населених пунктах відповідно з вимогами законодавства забезпечується застосуванням заходів, спрямованих на зниження викидів шкідливих речовин в атмосферне повітря промисловими та енергетичними об’єктами, регулювання шкідливого впливу відпрацьованих газів автомобільного транспорту та інших транспортних засобів, виведення транспортних потоків за межі житлової зони, систематичний контроль за технічним станом транспорту, зниження кількості шкідливих викидів транспортних засобів, перехід на екологічно безпечні види транспорту та інші заходи відповідно до ст. 17 Закону «Про охорону атмосферного повітря». Він передбачає визначення нормативів екологічної безпеки атмосферного повітря на територіях поселень.

Охорона вод в населених пунктах передбачає не тільки охорону водних об’єктів як елементів природного середовища, об’єктів рекреаційного та оздоровчого призначення, але і як охорону джерел водопостачання населення. Питна вода у містах та інших населених пунктах повинна відповідати Державним санітарним правилам і нормам «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання», які затверджені Міністерством охорони здоров’я. Крім того, правовими засобами боротьби із забрудненням вод у містах шкідливими відходами та викидами являється встановлення нормативів екологічної безпеки водокористування, якості води, гранично допустимого скидання забруднюючих речовин, обмеження господарської діяльності в прибережних захисних смугах, встановлення зон санітарної охорони тощо.

Охорона земель в населених пунктах здійснюється згідно з земельним законодавством. Заходи щодо охорони цих земель передбачають запобігання зниженню їх родючості, забезпечують резерв для озеленення території міст, а також включають регулювання вмісту шкідливих речовин у ґрунтах. Підземні ділянки міст та інших населених пунктів також підлягають охороні від забруднення відходами та іншими шкідливими речовинами. У разі порушення цих вимог користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено спеціально уповноваженими державними органами в порядку встановленому законодавством України.

Особливим напрямком правової охорони навколишнього природного середовища міст та інших населених пунктів є забезпечення в них санітарного режиму. Санітарна охорона середовища населених пунктів – це встановлена законодавством система заходів, спрямованих на забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Ці заходи, як вказується у ст. 1 Закону «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», спрямовані на створення безпечних для здоров’я умов побуту, праці, навчання, відпочинку та інших сфер життя і діяльності людини, запобігання виникненню та поширенню інфекційних хвороб. Забезпечення санітарного режиму міст та інших населених пунктів, крім вищевказаного Закону, регулюється Основами законодавства про охорону здоров’я, Законом «Про захист населення від інфекційних хвороб», Положенням про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України та іншими нормативними актами.

Особливу роль в правовому регулюванні санітарного режиму міст та інших населених пунктів відіграють державні санітарні норми та санітарні норми локального характеру. Вони включають: очищення та утилізацію промислових, господарчо-побутових та інших відходів, боротьбу із забрудненням природного середовища режиму населених пунктів, забезпечення контролю за належним станом водопроводів, каналізації, очисних споруд та боротьбу з засміченням, забезпечення безпечного стану міських звалищ, захист від іонізуючих та магнітних випромінювань, запровадження ефективних технологій очищення вод та атмосферного повітря від забруднюючих речовин, контроль за додержанням гігієнічних регламентів та інші заходи.

Закон «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» містить таке визначення державного санітарно-епідеміологічного нагляду: це діяльність органів державної санітарно-епідеміологічної служби по контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров’я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників. Регулярне здійснення санітарно-епідемічного нагляду здатне оздоровити і підтримувати в належному стані екологію міст та інших населених пунктів.

**9.4. Органи влади та управління, що здійснюють охорону довкілля у населених пунктах та їх природоохоронні функції**

Управління у сфері охорони урбанізованого природного середовища здійснюється органами державної влади, місцевого самоврядування, наділеними управлінськими повноваженнями у галузі охорони природного середовища. Перелік повноважень цих органів, порядок їх взаємодії і система заходів, спрямованих на охорону урбанізованого природного середовища, приймаються ними в межах їх компетенції. Воно здійснюється у відповідності з Держстандартом 24525.4-80 – «Управління охороною навколишнього середовища».

Система управління урбанізованими територіями складається з трьох рівнів: загальнодержавного, регіонального і локального. На державному рівні вона представлена Президентом України, Кабінетом Міністрів України і центральними органами виконавчої влади. Відповідно до ст. 106 Конституції України, Президент забезпечує екологічну безпеку населених пунктів, утворює і визначає повноваження центральних органів державної виконавчої влади у сфері охорони природного середовища, оголошує окремі населені пункти зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням Верховною Радою.

Кабінет Міністрів України, відповідно до ст. 116 Конституції України, забезпечує здійснення внутрішньої політики держави у сфері охорони природного середовища урбанізованих територій, приймає нормативні акти, що стосуються як загальних питань охорони природного середовища, так і середовища окремих населених пунктів. Наприклад, відповідно до своїх конституційних повноважень, Кабінет Міністрів прийняв постанови «Про заходи по зниженню забруднення в північно-західній частині Чорного моря в районі м. Одеси», «Про заходи щодо поліпшення роботи з використання і охорони територій курортно-оздоровчого та рекреаційного призначення в Одеській області» і деякі інші.

Систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України, що наділяються компетенцією за предметно-функціональною ознакою. Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Слід зазначити, що всі спеціально-уповноважені центральні органи виконавчої влади наділені певною компетенцією в галузі охорони урбанізованого природного середовища. Проте найбільш широкими повноваженнями в цій сфері наділені: Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство охорони здоров’я України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна архітектурно-будівельна інспекція України.

На регіональному рівні система органів управління урбанізованими територіями представлена обласними і районними державними адміністраціями, а також обласними і районними радами і їх виконавчими органами. Вони здійснюють регулювання у сфері планування і забудови населених пунктів регіону, забезпечують координацію державного управління в області охорони природного середовища населених пунктів, а також здійснюються державний контроль за дотриманням законодавства про охорону природного середовища у містах та інших населених пунктах.

Однією з найважливіших стратегічних цілей національної екологічної політики у Законі «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» – є удосконалення регіональної екологічної політики. Завданнями у цій сфері є впровадження екологічної складової в стратегічні документи розвитку міст та регіонів, законодавче забезпечення переходу від соціально-економічного планування до еколого-соціально-економічного планування розвитку регіонів і міст; зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє середовище, припинення руйнування навколишнього середовища у межах міст, підвищення показників озеленення та територій зелених насаджень загального користування, зниження рівня забруднення атмосферного повітря, водойм, шумового та електромагнітного забруднення. Так, з метою забезпечення екологічної безпеки шляхом зниження рівня забруднення навколишнього середовища, охорони, збереження і розвитку природо-заповідного фонду, зменшення обсягів відходів, викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скидів забруднюючих речовин в водні об’єкти і запобігання негативного впливу на навколишнє природне середовище і здоров’я людини, Одеською обласною радою була прийнята Програма соціально-економічного та культурного розвитку Одеської області.

Місцевий рівень управління – це рівень конкретних населених пунктів. У складі виконавчих органів місцевих рад функції управління здійснюють: управління земельних ресурсів; управління архітектури та містобудування; управління державного архітектурно-будівельного контролю; управління міського господарства; департаменти екології та розвитку рекреаційних зон; спеціальні інспекції з благоустрою міст та інших населених пунктів. Вони розглядають локальні проблеми забудови, використання та охорони урбанізованого природного середовища, здійснюють планування поліпшення екологічного стану міст та інших населених пунктів, зменшення антропогенного навантаження на мешканців населених пунктів. Так, наприклад, виникнення екологічно загострених проблем у сферах охорони прибережної зони, атмосферного повітря, водних ресурсів, поводження з відходами, зумовили необхідність розроблення Департаментом екології та розвитку рекреаційних зон Одеської міської ради: «Міської цільової програми охорони і поліпшення стану навколишнього природного середовища м. Одеси на 2017-2021 роки».

Метою бюджетної програми є поліпшення екологічного стану прибережної зони, охорона атмосферного повітря, водних ресурсів, раціональне використання і зберігання відходів виробництва і побутових відходів, впровадження екологічних заходів у сфері науки, інформації та молодіжної освіти, а також вжиття інших заходів, спрямованих на охорону і поліпшення стану довкілля м. Одеси.

**9.5. Особливості правової охорони зеленої та захисної рослинності в містах та інших населених пунктах**

Зелені насадження міст та інших населених пунктів займають важливе місце у вирішенні проблем охорони і поліпшення стану навколишнього середовища, виконують комплекс оздоровчих, рекреаційних, захисних функцій, виступають стабілізатором екологічної рівноваги. Враховуючи надзвичайно важливе значення зелених насаджень міст та інших населених пунктів для забезпечення екологічної безпеки, встановлюється їх особливий правовий режим, а саме сукупність юридично встановлених правил, вимог щодо створення, використання, управління, охорони зелених насаджень, покликаних сприяти ефективному функціонуванню цих насаджень з метою забезпечення необхідних умов життєдіяльності та безпеки населення.

Юридичне поняття «зелені насадження» населених пунктів є комплексним, і підтвердженням цьому є те, що їх правовий режим закріплений в правових нормах різних законодавчих актів. Закон «Про благоустрій населених пунктів»[[5]](#footnote-5) розглядає зелені насадження в якості одного з необхідних елементів благоустрою міст та інших населених пунктів. До зелених насаджень відноситься деревна, чагарникова, квіткова та трав’яна рослинність природного і штучного походження на визначеній території населеного пункту (парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ тощо). Оскільки зелені насадження виконують рекреаційну функцію і можуть використовуватися для організації масового відпочинку населення, то їх правовий режим визначається також і ст. 63 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», який стосується рекреаційних зон.

Зелена рослинність у населених пунктах є самостійним об’єктом правової охорони. Містобудівне значення насаджень зеленої зони міста у санітарно-гігієнічному, інженерному і архітектурно-планувальному відношенні полягає у їх впливі на мікроклімат, склад і чистоту повітря, у боротьбі з міськими шумами, підвищенні рівня благоустрою архітектурно-будівельних комплексів. У місцях проживання людей вона має велике екологічне, оздоровче, рекреаційне значення. Тому озеленення міст та інших населених пунктів є обов’язковим заходом у процесі їх забудови.

Порядок охорони зелених насаджень у містах та інших населених пунктах, регулюється Правилами утримання зелених насаджень у населених пунктах України, затверджених наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України[[6]](#footnote-6). Згідно із п. 1.1 зазначених Правил, визначені правові та організаційні засади озеленення населених пунктів, спрямовані на забезпечення сприятливих умов життєдіяльності людини. Охорона зелених насаджень включає систему адміністративно-правових, організаційно-господарських, економічних, архітектурно-планувальних і агротехнічних заходів, спрямованих на збереження, відновлення або покращення виконання зеленими насадженнями відповідних функцій.

Відповідно до п 2.1. Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах, до зелених насаджень відноситься деревна, чагарникова, квіткова та трав’яна рослинність природного і штучного походження на визначеній території населеного пункту. До зелених насаджень *загального користування* належать – зелені насадження, які розташовані на території загальноміських та районних парків, спеціалізованих парків, парків культури та відпочинку; на територіях зоопарків та ботанічних садів, міських садів і садів житлових районів, міжквартальних або при групі житлових будинків, скверів, бульварів, насадження на схилах набережних, лісопарків; лугопарків, гідропарків і інших, які мають вільний доступ до відпочинку. Зелені насадження *обмеженого користування* – насадження на територіях громадських і житлових будинків, шкіл, дитячих установ, вищих та середніх спеціальних навчальних закладів, профтехучилищ, закладів охорони здоров’я, промислових підприємств і складських зон, санаторіїв, культурно-освітніх і спортивно-оздоровчих установ та інші. Зелені насадження *спеціального призначення* – насадження транспортних магістралей і вулиць, на ділянках санітарно-захисних зон довкола промислових підприємств; виставок, кладовищ і крематоріїв, ліній електропередач високої напруги; лісомеліоративні, водоохоронні, вітрозахисні, протиерозійні, насадження розсадників, квітникарських господарств, пришляхові насадження в межах населених пунктів.

Генеральний план розвитку населених пунктів України розробляється і реалізується з урахуванням вимог захисту зелених насаджень. Містобудівна діяльність у населених пунктах проводиться з дотриманням вимог охорони зелених насаджень. Організація розвитку та утримання зелених зон населених пунктів Законом України «Про благоустрій населених пунктів» покладається на органи місцевого самоврядування. Цим же Законом передбачено, що рішення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо благоустрою території певного населеного пункту є обов’язковим для виконання розміщеними на цій території підприємствами, установами, організаціями та громадянами, які на ній проживають. Виходячи з цього, місцеві органи влади визначають уповноважений орган чи/або відповідальних осіб, які б відповідали за розвиток і контроль у сфері зеленого господарства. Уповноважений орган або визначені особи аналізують генеральний план розвитку населеного пункту, матеріали інвентаризації, звіти тощо і готують рішення виконавчої влади щодо розроблення програми розвитку та збереження зелених зон окремого населеного пункту на перспективу. Програма широко обговорюється в пресі та з громадськістю населеного пункту, після чого затверджується органами місцевого самоврядування. Така програма щорічно коригується з урахуванням розвитку населеного пункту. Так, з метою охорони, розвитку, збереження та відтворення зелених насаджень як запоруки підвищення екологічного та санітарно-епідеміологічного рівня життя громадян, Одеська міська рада затвердила «Міську цільову програму розвитку та збереження зелених насаджень м. Одеси на 2017-2020 роки».

З метою посилення охорони зелених насаджень населених пунктів приймаються спеціальні нормативні акти. Наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про такси для обчислення розміру шкоди, заподіяної зеленим насадженням у межах міст та інших населених пунктів» в ред. від 28 грудня 2001 року № 1789, яка зазначає матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну зеленим насадженням. Якщо порядок відшкодування шкоди спеціальним законодавством не регулюється, він визначається за загальними правилами, Цивільним кодексом України.

1. Статистичний збірник «Чисельність наявного населення України» на 1 січня 2018 року. – Київ, Державна служба статистики України, 2018. [↑](#footnote-ref-1)
2. Екологічне право України: підручник для студ. вищих навч. закладів. / За ред. Каракаша І.І. – Одеса: Фенікс, 2012. – С. 537. [↑](#footnote-ref-2)
3. Платонова Є.О. Еколого-правові вимоги при розміщенні і розвитку населених пунктів // Правове життя сучасної України: матеріали Міжнародної наукової конференції у 2-х томах (м. Одеса 20-21 травня 2011 року). // Національний університет «Одеська юридична академія». – О.: Фенікс, 2011. – Т. 2. С. – 432. [↑](#footnote-ref-3)
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 18. – Ст. 735. [↑](#footnote-ref-4)
5. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 року. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517. [↑](#footnote-ref-5)
6. Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України: наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України № 105 від 10 квітня 2006 року. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 31. – Ст. 2276. [↑](#footnote-ref-6)