

12. Об объединении гидрологической и метеорологической службы Союза ССР : Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 07 августа 1929 года // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=27396>.
13. Колотинская Е.Н. Правовые основы природно-ресурсовых кадастров СССР : [монография] / Е.Н. Колотинская. – М. : Изд-во Моск. университета, 1986. – 136 с.
14. Техническая энциклопедия : в 26 т. / гл. ред. Л.К. Мартенс и др. – М. : Глав. редакция технических энциклопедий и словарей «ОНТИ НКТП СССР», 1937. – Т 5 : Газовые ткани. Графическая статика. – 2-е издание, переработанное и дополненное. – 1937. – 1120 с.
15. СЗ СССР. – 1933. – № 12. – Ст. 70.
16. Колбасов О.С. Водное законодательство в СССР / О.С. Колбасов. – М. : Юридическая литература, 1972. – 216 с.
17. Мунтян В.Л. Правове регулювання водних відносин в УРСР / В.Л. Мунтян, Ц.В. Бичкова. – К. : Наукова думка, 1966. – 132 с.
18. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1970. – № 50. – Ст. 566.
19. Водний кодекс Української РСР : Закон Української РСР від 09 червня 1972 р. № 771-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0010.html.
20. СП СССР. – 1977. – № 23. – Ст. 141.
21. Мунтян В.Л. Правова охорона природи УРСР / В.Л. Мунтян. – К. : Вища школа, 1982. – 232 с.
22. Відом. Верх. Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
23. Про затвердження Порядку ведення Державного водного кадастру : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 1996 р. № 413 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/413-96-%D0%BF>.
24. Перович Л.М. Основи кадастру / Л.М. Перович, Б.І. Волосецький. – Л. : Коломия, 2002. – 130 с.

ІГНАТЕНКО І. В.,

кандидат юридичних наук, асистент
кафедри земельного та аграрного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.4

ПРАВОВА ОХОРОНА АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті на основі аналізу законодавства України досліджуються правові проблеми, пов'язані з охороною атмосферного повітря в процесі здійснення містобудівної діяльності, обґрунтовуються пропозиції, спрямовані на їх удосконалення.

Ключові слова: охорона, атмосферне повітря, містобудівна діяльність, забудова земель.



В статье на основании анализа законодательства Украины исследуются правовые проблемы, связанные с охраной атмосферного воздуха в процессе осуществления градостроительной деятельности, обосновываются предложения, направленные на их усовершенствование.

Ключевые слова: охрана, атмосферный воздух, градостроительная деятельность, застройка земель.

The article based on the analysis of the legislation of Ukraine studied the legal issues related to the protection of air in the process of urban development activities, justified proposals are aimed at their improvement.

Key words: protection, air, urban development, construction land.

Вступ. Відомо, що необхідність формування території в межах населеного пункту з великою кількістю ділянок і споруд на відносно обмеженому просторі завжди супроводжується виникненням найрізноманітніших екологічних проблемних ситуацій, на розв'язання яких спрямована, зокрема, містобудівна діяльність. Тому за сучасних умов екологізації суспільного життя на засадах сталого розвитку й науково обґрунтованого використання природних ресурсів набувають актуальності питання забезпечення правової охорони як навколишнього природного середовища загалом, так і атмосферного повітря зокрема у межах населених пунктів при плануванні й забудові їх територій.

Будівництво – потенційно конфліктна діяльність, де стикаються громадські інтереси в збереженні сприятливого навколишнього середовища та належного стану атмосферного повітря з економічними інтересами в зведенні нових будівель, споруд.

Вибір теми статті визначено актуальністю порушеної в ній проблеми, деякі аспекти якої розглядаються в роботах таких представників науки екологічного та земельного права, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, Н.Л. Ільїна, І.І. Каракаш, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, А.М. Мірошниченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз низки правових питань щодо охорони атмосферного повітря при здійсненні містобудівної діяльності.

Результати дослідження. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року», однією з основних цілей національної екологічної політики визначено вдосконалення регіональної екологічної політики, зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище. Так, наприклад, передбачається вдосконалення планування територіальної структури в межах населених пунктів, зменшення концентрації й навантаження промислових об'єктів на обмеженій території; припинення руйнування навколишнього природного середовища великих міст, скорочення площі зелених насаджень міст і зелених зон, зниження рівня забруднення водойм, шумового та електромагнітного забруднення; підвищення ефективності функціонування системи водозабезпечення, модернізація й реконструкція очисних споруд населених пунктів, будівництво очисних споруд за новітніми технологіями; упровадження інструменту стратегічного екологічного оцінювання регіональних планів і програм [1].

Одним із ефективних шляхів вирішення проблеми забезпечення охорони атмосферного повітря в межах населених пунктів є екологічно обґрунтоване планування та забудова населених пунктів. Його реалізація дасть змогу звести до мінімуму більшість негативних факторів, характерних для сучасних населених пунктів, і забезпечити управління ними через запобігання їхньому настанню. Будівництво, як правило, негативно впливає не тільки на землю, а й на навколишнє середовище загалом. Завдання правового регулювання відносин у цій сфері полягає, у тому числі, у мінімізації збитків, що спричиняються в процесі будівництва довкілля.

Як зазначав О.С. Колбасов, «необхідно заздалегідь виключити появу таких господарських об'єктів, функціонування яких виявиться шкідливим для навколишнього середови-



ща» [2]. Ця вимога повною мірою стосується й тих об'єктів, які створюються в процесі містобудівної діяльності. Так, згідно зі ст. 59 Закону України «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 і екологічної безпеки [3].

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про основи містобудування» [4], при розробці містобудівної документації та її реалізації, будівництві й реконструкції підприємств, будинків, споруд, комплексів та інших об'єктів суб'єкти містобудівної діяльності зобов'язані дотримуватися встановлених природоохоронним законодавством і нормативно-технічними документами вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони здоров'я людини, передбачати заходи щодо нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин і відходів. Згідно зі ст. 27 Основ законодавства про охорону здоров'я, у країні встановлені єдині санітарно-гігієнічні вимоги до планування й забудови населених пунктів [5].

Крім того, розміщення житлових масивів, промислових підприємств та інших об'єктів має виключати несприятливу дію негативних чинників на здоров'я й санітарно-побутові умови життя населення. Екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції та введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів передбачаються ст. 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». При розміщенні й 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 мають передбачатись вловлювання, утилізація, знешкодження шкідливих речовин і відходів або повна їх ліквідація, виконання інших вимог щодо охорони навколишнього природного середовища й 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 й складом забруднюючих речовин і характеристиками шкідливих факторів.

Проекти господарської та іншої діяльності, яка має здійснюватися в межах населених пунктів, повинні мати матеріали оцінювання її впливу на навколишнє природне середовище і здоров'я людей. Оцінювання здійснюється з урахуванням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, екологічної ємності території, стану навколишнього природного середовища в населеному пункті, де планується розміщення об'єктів, екологічних прогнозів, перспектив соціально-економічного розвитку регіону, потужності й видів сукупного впливу шкідливих факторів та об'єктів на навколишнє природне середовище.

Викладені загальні положення повністю стосуються й охорони атмосферного повітря в процесі містобудування. Разом із тим охорона цього об'єкта природи характеризується й певними особливостями. Розглянемо це питання більш детально.

Законодавство атмосферне повітря зараховує до об'єктів правової охорони, визначаючи його як життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень.

Під охороною атмосферного повітря розуміється система заходів, пов'язаних зі збереженням, поліпшенням і відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням і зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних і біологічних факторів [7]. Цілями правової охорони атмосферного повітря від негативного антропогенного впливу є поліпшення якості атмосферного повітря та запобігання його шкідливого впливу на здоров'я людини й навколишнє природне середовище. Отже, позначені правові орієнтири особливо актуальні для охорони атмосферного повітря в процесі містобудівної діяльності, де концентрація шкідливих речовин нерідко перевищує свої гранично допустимі значення.



Правова охорона атмосферного повітря в процесі містобудівної діяльності здійснюється на основі норм Закону України «Про охорону атмосферного повітря», Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів», Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Державні санітарні правила охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами)» тощо.

За своїм змістом вимоги в галузі охорони атмосферного повітря можуть бути диференційовані на такі групи: 1) вимоги в галузі охорони атмосферного повітря при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції й експлуатації об'єктів господарської та іншої діяльності; 2) вимоги в галузі охорони атмосферного повітря при поводженні з відходами виробництва та споживання; 3) вимоги в галузі охорони атмосферного повітря при виробництві й експлуатації транспортних та інших пересувних засобів; 4) вимоги в галузі охорони атмосферного повітря при настанні несприятливих метеорологічних умов.

Ключовою вимогою законодавства в галузі охорони атмосферного повітря в населених пунктах є неприпустимість перевищення нормативів якості атмосферного повітря при проектуванні, розміщенні, будівництві, реконструкції й експлуатації об'єктів господарської та іншої діяльності, при забудові населених пунктів. Так, зокрема, наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» встановлено, що при виборі території для будівництва нових, а також розвитку наявних населених пунктів необхідно оцінювати якість повітряного середовища з метою запобігання можливому несприятливому впливу атмосферного забруднення на здоров'я населення, умови його проживання та відпочинку, стан навколишнього середовища [8].

У всіх проектах будівництва об'єктів господарської та іншої діяльності, які можуть спричинити шкідливий вплив на якість атмосферного повітря, обов'язково повинні передбачатися заходи щодо зменшення викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря та їх знешкодження. До того ж при проектуванні й розміщенні об'єктів господарської та іншої діяльності, що спричиняють шкідливий вплив на якість атмосферного повітря, у межах населених пунктів, а також при забудові та реконструкції суб'єкти господарської й іншої діяльності мають враховувати фоновий рівень забруднення атмосферного повітря і прогноз зміни його якості при здійсненні запланованої діяльності.

Закон України «Про охорону атмосферного повітря» передбачає, що проектування, будівництво й реконструкція підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, удосконалення наявних і впровадження нових технологічних процесів та устаткування здійснюються з обов'язковим дотриманням норм екологічної безпеки, державних санітарних вимог і правил на запланованих для будівництва та реконструкції підприємствах та інших об'єктах, а також з урахуванням накопичення і трансформації забруднення в атмосфері, його транскордонного перенесення, особливостей кліматичних умов (ст. 23) [7].

Крім цього, необхідно звернути увагу на Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Державні санітарні правила охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами)», оскільки він встановлює санітарні вимоги щодо охорони атмосферного повітря на таких стадіях: 1) при розробці містобудівної документації (п. 2); 2) вибору земельної ділянки для будівництва (п. 3); 3) будівництва й введення об'єктів в експлуатацію (п. 4); 4) при проектуванні будівництва, реконструкції, розширенні, технічному переоснащенні або перепрофілюванні промислових і інших об'єктів (п. 5); 5) при експлуатації об'єктів, що є джерелами забруднення атмосфери (п. 6). Будівництво об'єктів із порушеннями чинних санітарних правил і відхиленнями від затвердженої в установленому порядку проектно-кошторисної документації з охорони атмосферного повітря забороняється. Відповідальність за допущені порушення й відхилення від проектно-кошторисної документації та несвоєчасність ужиття заходів щодо їх усунення несе замовник і відповідна будівельна та проектна організація [9].



Необхідно зазначити, що у процесі забудови земельної ділянки відбувається вплив на атмосферне повітря у двох напрямках. З одного боку, зведення об'єкта на земельній ділянці є «вторгненням» у «повітряний стовп», повітряне середовище земельної ділянки. З іншого боку, зведення об'єктів будівництва завжди спричиняє фізичний вплив на атмосферне повітря (шум, вібрація тощо). Такий вплив може бути шкідливим. Так, використання на будівельних майданчиках спеціальної техніки викликає істотне шумове забруднення, що впливає на живі організми й навіть рослини. Та й надалі, залежно від виду створеного стаціонарного об'єкта, можливий регулярний шкідливий фізичний вплив на атмосферне повітря, наприклад, викиди в атмосферу шкідливих (забруднюючих) речовин. Так, при забудові земель за рахунок насамперед використання спеціальних механізмів і проведення окремих робіт (зварювання, різання металу, нанесення покриттів із використанням лакофарбових та інших матеріалів, що містять летючі компоненти) відбувається викид в атмосферне повітря діоксиду азоту, оксиду заліза, марганцю та його сполук, а також інших забруднюючих речовин. Виходячи з тимчасового характеру будівельної діяльності, викиди в атмосферне повітря мають нетривалий характер і переважно належать до неорганізованих викидів. Після введення в експлуатацію склад і характер таких викидів змінюється.

Але необхідно відзначити, що навіть за відсутності виробничої діяльності використання зведеного об'єкта для житла, за даними Всесвітньої ради з екологічного будівництва (WorldGBC), на будівлю припадає близько 40% викидів CO₂. За цим показником будівлі випереджають транспорт і промисловість. Такі цифри виходять при розрахунку на всьому життєвому циклі будівлі викидів CO₂ при виробництві енергії й матеріалів, які витрачаються на будівництво, експлуатацію, знесення та утилізацію будівель [10].

Земельне законодавство не містить будь-якої загальної заборони на зведення будівель, споруд на землях тієї чи іншої категорії. Водночас законодавець, ураховуючи цільове призначення та (або) дозволене використання земельних ділянок, які формують категорію земель, визначає потенційні види будівель, споруд, їх призначення, а в окремих випадках установлює повну заборону на використання земель для господарської діяльності.

Так, деякі відповідні положення відображені у ДБН 360-92. У цьому документі йдеться про те, що, зокрема, для вибору оптимальних варіантів взаємного розміщення сельбищних територій і народногосподарських об'єктів треба враховувати фонове забруднення по зонах і потенціал самоочищення природного середовища на конкретній території. Промислові та сільськогосподарські об'єкти, які є джерелами забруднення атмосферного повітря, треба розміщувати з підвітряного боку стосовно сельбищних територій. У районах із вираженим вітровим режимом треба враховувати повторюваність і швидкість вітрів. Не потрібно передбачати будівництво підприємств I і II класів на майданчиках із високим потенціалом забруднення атмосфери, тривалим застоєм домішок при поєднанні слабких вітрів із температурними інверсіями: у глибоких котловинах, у районах частого утворення туманів, нижче за греблі водосховищ, а також у районах можливого утворення смогів [6].

Необхідно також зазначити, що з метою охорони атмосферного повітря в місцях проживання населення на всіх етапах розробки містобудівної документації, проектів будівництва, реконструкції та експлуатації промислових об'єктів і виробництв здійснюється проектування санітарно-захисних зон.

Санітарно-захисні зони встановлюються з метою забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини в районах житлової забудови, масового відпочинку й оздоровлення населення при визначенні місць розміщення нових, реконструкції діючих підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря (ст. 24) [7].

Розміри таких зон визначаються також і на основі розрахунків розсіювання викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферному повітрі. Ширина санітарно-захисної зони підтверджується розрахунками прогнозованих рівнів забруднення, результатами лабораторних досліджень атмосферного повітря в районах розміщення аналогічних діючих об'єктів. Виділення санітарно-захисних зон дає змогу забезпечити простір для безпечного розсіювання шкідливих викидів, а значить, пом'якшити негативний вплив на атмосферне повітря в місцях проживання людей.



Висновки. Відзначимо, що законодавство встановлює широкий спектр юридичних вимог у галузі охорони атмосферного повітря в процесі містобудівної діяльності, покликаних забезпечувати реалізацію конституційного права громадян на сприятливе навколишнє природне середовище в межах населених пунктів. Велика частина таких правових приписів подана у формі абсолютних заборон, яких мають неухильно дотримуватися. Незважаючи на жорсткість вимог законодавства в галузі охорони атмосферного повітря в процесі містобудівної діяльності, цілі правового регулювання охорони цього компонента природного середовища далекі від своєї реалізації.

Підхід до забудови земель у населених пунктах як виду антропогенної діяльності, що безпосередньо негативно впливає на стан атмосферного повітря, дасть змогу звернути увагу й урахувати не тільки економічні, а й екологічні інтереси суспільства. На жаль, досі й у юридичній літературі, і в практичній діяльності сформувався підхід до забудови земель (точніше – до будівництва) як виду використання тільки земельної ділянки. Це не відображає екологічну (у широкому сенсі) сутність і значимість такої діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р. № 880-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – Ст. 2961.
2. Колбасов О.С. Научно-технический прогресс и проблемы охраны окружающей среды / О.С. Колбасов // Научно-техническая революция, управление и право. – 1975. – С. 178.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон Верховної Ради УРСР від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2781-ХІІ // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 44. – Ст. 2288.
5. Основ законодавства про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
6. Державні будівельні норми України 360-92. Планування і забудова міських і сільських поселень від 17 квітня 1992 р. № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN35002.html.
7. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.
8. Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.1996 р. № 173 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96/conv/page>.
9. Державні санітарні правила охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами) : Наказ Міністерства охорони здоров'я від 09.07.1997 р. № 201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/gosudarstvennye-sanitarnye-pravila-ohrany-atmosferного-vozdu-nor9079.html>.
10. Поляков А. Построить окружающую среду / А. Поляков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rbcdaily.ru/market/opinion/562949985959245>.

