

РОЗДІЛ VI. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

DOI <https://doi.org/10.26661/2616-9444-2018-1-14>

УДК 349.4:711.4:349.6 (477)

ПРАВОВІ АСПЕКТИ МОНІТОРИНГУ ЗЕМЕЛЬ У ПРОЦЕСІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Ігнатенко І.В., к.ю.н., асистент

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
вул. Пушкінська 77, м. Харків, Україна
nekosargot.ira@mail.ru*

Акцентовано увагу на особливостях здійснення моніторингу використання земель та моніторингу стану земель. Розглянуто проблеми оцінки екологічного стану будівельного об'єкта під час будівництва й експлуатації, зокрема, щодо впливу об'єкта будівництва на екологічний стан навколишнього природного середовища за такими напрямками: вплив на воду, вплив на ґрунтовий покрив, вплив на атмосферне повітря, відходи будівництва. Зроблено висновок, що відсутність належного моніторингу містобудівних процесів стримує розвиток територій та приводить до нерационального використання їх ресурсів, у підсумку не забезпечуючи заходи щодо охорони земель.

Ключові слова: містобудівний моніторинг, моніторинг, містобудування, забудова, будівництво, охорона земель, використання земель, нормування, містобудівна діяльність, оцінка стану земель, землі в межах населених пунктів, містобудівна документація, навколишнє природне середовище, атмосферне повітря, ґрунт, водні ресурси.

LEGAL ASPECTS OF LAND MONITORING IN THE PROCESS OF TOWN-PLANNING ACTIVITIES

Ignatenko I.V.

*Yaroslav Mudryi National Law University, street Pushkinska, 77, Kharkiv, Ukraine
nekosargot.ira@mail.ru*

The attention is paid to the peculiarities of monitoring of using of land and monitoring of land. The problems of assessing the environmental condition of a construction during building process and its subsequent use are considered. In particular, the impact of the construction object on the environmental condition of the environment in different areas (impact on water; influence on the soil cover; impact on atmospheric air; waste construction) is analyzed. It is concluded that the lack of proper monitoring of urban development processes constrains the development of territories and leads to the inappropriate use of their resources. As a result it also does not ensure measures for the protection of land.

Based on the provisions of the legislation, it should be noted that monitoring is a necessary procedure for the continuous control over the objects of urban development. And if you take into account the current situation with construction in Ukraine (the growing number of unauthorized construction, deviations from construction norms) the introduction of urban monitoring is a necessary measure.

Despite the sufficiently developed legal regulation of land monitoring within the settlements, which can be considered as a structural element of the environmental monitoring system, there are certain disadvantages that cause the inadequate functioning of the land monitoring system, namely: the procedure of collecting information on the state natural resources does not correspond (neither in volume nor in content) the modern requirements and tasks of public administration in this area of public relations; inconsistency between the norms of the legislative acts on the appropriate type of environmental monitoring; lack of modern equipment of monitoring centers in the vast majority of regions of the country etc.

Today due to the lack of automated systems that account the negative impact of construction objects on the environment, there is a need to create an information system that will allow providing of the automatic monitoring process in urban planning activities.

Key words: urban monitoring, monitoring, town-planning, building, construction, land protection, land use, rationing, town-planning activity, assessment of the state of lands, lands within settlements, town planning documentation, surrounding environment, atmosphere, soil, water resources.

У сучасних умовах управління землекористуванням у населених пунктах характеризується переходом до правових та економічних методів регулювання земельних відносин, підвищенням уваги до екологічних проблем землекористування. Тому зростає роль моніторингу земель, який є системою заходів зі спостереження за станом земельного фонду для своєчасного попередження й усунення наслідків негативних процесів.

Ефективність використання земель у межах населених пунктів істотно залежить від вирішення завдань моніторингу земель, який покликаний забезпечити формування просторово розподілених даних про стан земельних ресурсів, у тому числі даних про престижність території, екологічний стан земельних ресурсів, придатність для створення об'єктів інженерної й ринкової інфраструктури, привабливість для реалізації інвестиційних проектів.

Вибір теми статті визначається актуальністю порушеної в ній проблеми, деякі аспекти якої розглядаються в роботах таких представників науки земельного права, як В.І. Андрейцев, Р.І. Марусенко, А.М. Мірошніченко, В.В. Носік, А.І. Ріпенко, М.В. Шульга та інші.

Метою статті є вивчення низки питань правового забезпечення моніторингу земель у процесі містобудівної діяльності.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року» одним із завдань національної екологічної політики, спрямованих на екологічно збалансоване використання природних ресурсів, є охорона земельних ресурсів, екологізація сільського господарства, що передбачає вдосконалення державної системи моніторингу земель, ведення земельного кадастру та землеустрою [1].

У науковій літературі моніторинг земель визначається як частина державного моніторингу довкілля, який є системою спостереження, збирання, оброблення, передавання, збереження й аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін і розроблення науково-обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень про запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки [2]. Відповідно до ч. 1 ст. 191 Земельного кодексу України моніторинг земель – це система спостереження за станом земель із метою своєчасного виявлення змін, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів. Проведення моніторингу земель передбачає виконання спеціальних зйомок та обстежень земель, виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю, оцінку, прогноз, запобігання впливу негативних процесів (п. 3¹ Положення про моніторинг земель) [3].

У складі моніторингу земель можна розрізнити моніторинг використання земель та моніторинг стану земель. У межах моніторингу використання земель здійснюється спостереження за використанням земель і земельних ділянок відповідно до їх цільового призначення. У межах моніторингу стану земель населених пунктів здійснюється спостереження за зміною кількісних і якісних характеристик земель. Ідеться про врахування цих результатів спостережень за станом ґрунтів, їх забрудненням, засміченням, деградацією, порушенням земель, оцінки та прогнозування змін стану земель. Оцінка якісного стану земель у межах населених пунктів полягає у визначенні характеристик за допомогою кількісних і якісних показників, у тому числі містобудівних та інших характеристик, рівня придатності земель для забудови, відомостей про інженерно-геологічні умови, екологічний стан земель і міського середовища, про природно-технологічні властивості земельних ділянок, про поліпшення земель тощо.

Значною мірою проблема оцінки стану земель вирішена за окремими їх властивостями, а також під час визначення містобудівної цінності земель, ефективності й інтенсивності їх

використання. Під час розроблення системи містобудівних вимог встановлюються параметри, які є критеріями оцінки якості території конкретного населеного пункту. Це показники щільності забудови, які виражаються відношенням кількості населення, і показники витрат міських земель різного призначення та інших ресурсів у розрахунку на одного жителя (як у місті загалом, так і для окремих функціональних зон). Комплекс нормативних параметрів включає в себе функціональне призначення земельної ділянки, граничні її розміри, коефіцієнт забудови земельної ділянки, відсоток озелених і відкритих просторів тощо.

Як зазначено в ст. 39 Земельного кодексу України, використання земель житлової та громадської забудови здійснюється відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, плану земельно-господарського устрою з дотриманням будівельних норм, державних стандартів і норм. У зв'язку із цим на законодавчому рівні затверджені нормативні вимоги до використання територій населених пунктів. Вони викладені в ДБНах, СНіПах, різноманітних нормах і правилах планування та забудови окремих населених пунктів.

Відомості, що стосуються оцінки якості земель, необхідно використовувати також для визначення черговості заходів з охорони земель, а також під час проектування способів запобігання негативним процесам і ліквідації їх наслідків. Процес оцінки якості земель у межах населених пунктів ініціюють відповідні органи містобудування, природокористування й охорони навколишнього природного середовища населеного пункту під час проектування будівництва та реконструкції забудови. Підготовка проектів включає в себе оцінку впливу містобудівних об'єктів на навколишнє природне середовище та екологічну експертизу проектів.

Наприклад, ще на стадії проектування необхідно висувати конкретні вимоги до радіаційної якості будівельних матеріалів та в кошторисну вартість закладати вартість цих матеріалів із низькою питомою ефективністю природних радіонуклідів, місць видобутку, що характеризуються дуже низьким радіаційним фоном. Необхідно організувати контроль за наявністю радіонуклідів у сировині й матеріалах, у повітрі робочих приміщень на всьому технологічному ланцюгу від вихідного матеріалу до виходу готової продукції та здачі об'єктів нерухомості в експлуатацію. Крім того, у процесі проектування будівель і споруд мають здійснюватися своєчасний контроль та оцінка екологічного стану будівельних майданчиків.

Варто звернути увагу також на оцінку екологічного стану будівельного об'єкта під час його будівництва й експлуатації. Можна зазначити, що вплив об'єкта будівництва на екологічний стан навколишнього природного середовища відбувається за декількома напрямками: вплив на підземні й поверхневі води, вплив на ґрунтовий покрив, вплив на атмосферне повітря, відходи будівництва. При цьому в кожному з напрямків відбувається викид забруднюючих речовин, щодо яких необхідно вести облік, здійснювати попередню оцінку їх шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та нормування викидів.

Відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» територія країни за ступенем екологічної небезпеки поділяється на зони, для яких встановлюються нормативи, які дозволяють чи забороняють види виробничої, господарської та іншої діяльності, що враховують екологічні, соціальні й економічні умови [4].

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». У ст. 33 цього закону закріплено, що екологічні нормативи встановлюють гранично допустимі викиди та скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого

впливу на нього фізичних і біологічних факторів. Законодавством України можуть встановлюватися нормативи використання природних ресурсів та інші екологічні нормативи. Екологічні нормативи повинні встановлюватися з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів.

Нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних і біологічних впливів на нього є єдиними для всієї території України. У разі необхідності для курортних, лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших окремих районів можуть встановлюватися більш суворі нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин та інших шкідливих впливів на навколишнє природне середовище. Так, зокрема, Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» встановлено, що під час вибору території для будівництва нових, а також розвитку існуючих населених пунктів необхідно здійснювати оцінку якості повітряного середовища з метою запобігання можливому несприятливому впливу атмосферного забруднення на здоров'я населення, умови його проживання й відпочинку, стан навколишнього середовища [5].

Оцінка якості атмосферного повітря здійснюється відповідно до положення п. 8.4 Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» на підставі аналізу інформації, одержаної шляхом інструментальних замірів вмісту шкідливих домішок на стаціонарних, маршрутних, підфакельних постах спостереження відповідно до вимог «Керівництва по контролю за забрудненням атмосфери» та прогнозних розрахунків очікуваного рівня вмісту шкідливих речовин, що виконані згідно із чинними нормативно-методичними документами.

Заходи щодо запобігання, зниження чи ліквідації забруднення атмосферного повітря повинні забезпечувати дотримання гігієнічних нормативів допустимого вмісту забруднюючих речовин в атмосферному повітрі населених місць (гранично допустимих концентрацій (далі – ГДК), орієнтовних безпечних рівнів діяння (далі – ОБРД), гранично допустимого забруднення (далі – ГДЗ) у повітрі житлової забудови та 0,8 ГДК, 0,8 ОБРД, 0,8 ГДЗ – у повітрі місць масового відпочинку й оздоровлення населення).

Оцінка фактичних і прогнозних рівнів забруднення атмосферного повітря повинна проводитись у всіх видах передпроектної та проектної документації (у тому числі в локальних і зведених томах ГДВ) з метою обґрунтування заходів, які будуть забезпечувати додержання гігієнічних нормативів. Під час оцінки забруднення атмосферного повітря населених місць допустимим і безпечним для здоров'я людей приймається рівень, за якого концентрації окремих забруднюючих речовин, а також сумарні показники забруднення не перевищують встановлені гігієнічні нормативи допустимого вмісту (ГДК, ОБРД, ГДЗ).

Статтею 23 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» передбачено, що погодження проектів забудови, будівництва й реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан атмосферного повітря, здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архітектури та містобудування, з урахуванням висновків центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, а на території Автономної Республіки Крим – органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного й епідемічного благополуччя населення, та інших органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень, визначених законом. Будівництво та введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств та інших об'єктів, які не відповідають встановленим законодавством вимогам про охорону атмосферного повітря, забороняється.

Особи, винні в проектуванні та будівництві об'єктів із порушенням встановлених законодавством норм і вимог до охорони атмосферного повітря, у ненаданні передбаченої законодавством своєчасної, повної й достовірної інформації про стан атмосферного повітря, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, джерела забруднення, а також у приховуванні або перекрученні відомостей про стан атмосферного повітря, викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, екологічну обстановку, що склалась унаслідок забруднення атмосферного повітря, несуть відповідальність згідно із законом (ст. 33 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»).

План повітроохоронних заходів, що забезпечують досягнення нормативного стану якості повітряного середовища в районі розміщення промислових підприємств та інших об'єктів, які забруднюють атмосферне повітря, а також населеного пункту загалом, розробляється в складі зведеного проекту «Охорона атмосферного повітря і гранично допустимі викиди» відповідно до вимог ГОСТ 17.2.3.02-78 «Охорона природи. Атмосфера. Правила встановлення допустимих викидів шкідливих речовин промисловими підприємствами» або аналогічного документа, що діє на цей період. Проект підлягає погодженню з органами й установами санітарно-епідеміологічної служби Міністерства охорони здоров'я України та Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України.

У свою чергу Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Державні санітарні правила охорони атмосферного повітря населених місць (від забруднення хімічними та біологічними речовинами)» від 9 липня 1997 р. № 201 встановлює такі санітарні вимоги: 1) щодо охорони атмосферного повітря населених місць на стадії вибору земельної ділянки для будівництва; 2) щодо запобігання забрудненню атмосферного повітря населених місць під час проектування будівництва, реконструкції, розширення, технічного переозброєння або перепрофілювання промислових та інших об'єктів; 3) щодо запобігання забрудненню атмосферного повітря населених місць на стадії будівництва та введення об'єктів в експлуатацію; 4) щодо охорони атмосферного повітря населених місць під час експлуатації об'єктів, які є джерелами забруднення атмосфери.

Таким чином, на законодавчому рівні встановлений широкий спектр юридичних вимог у галузі охорони атмосферного повітря, які мають забезпечувати реалізацію конституційних прав громадян на сприятливе навколишнє природне середовище. Значна частина таких правових приписів закріплені у формі абсолютних заборон, які повинні неухильно дотримуватися. Водночас судова практика [6] показує, що порушення вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря є звичайною практикою здійснення містобудівної діяльності. Отже, незважаючи на жорсткість вимог законодавства в галузі охорони атмосферного повітря, цілі правового регулювання охорони цього компонента природного середовища далекі від своєї реалізації.

Наприклад, на території Харківської області динаміка викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря впродовж 1990–2000 рр. та 2008–2009 рр. загалом має тенденцію до зниження, а в періоди 2000–2008 рр. та з 2009 р. донині спостерігається поступове зростання обсягів викидів у повітря [7]. В атмосферне повітря населеного пункту продовжує надходити значна кількість шкідливих (забруднюючих) речовин, таких як пил, діоксид сірки, діоксид та оксид азоту, оксид вуглецю, а також різні специфічні речовини, що викидаються в процесі здійснення містобудівної діяльності. З метою недопущення настання незворотних наслідків забруднення атмосферного повітря в межах населених пунктів має здійснюватись ефективний моніторинг атмосферного повітря.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» від 9 березня 1999 р. № 343 до суб'єктів моніторингу атмосферного повітря належать Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, їх територіальні органи, Міністерство екології та природних ресурсів України, підприємства,

установи, організації, діяльність яких призводить або може призвести до погіршення стану атмосферного повітря.

Моніторинг атмосферного повітря проводиться в межах Програми проведення в Україні моніторингу атмосферного повітря та відповідних регіональних (місцевих) програм. Організація проведення моніторингу атмосферного повітря здійснюється обласними, Київською й Севастопольською міськими державними адміністраціями, а на території Автономної Республіки Крим – органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища.

Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 р. № 2707-ХІІ розглядає моніторинг атмосферного повітря, по-перше, як систему спостережень за станом атмосферного повітря, його забрудненням і за природними явищами, що відбуваються в ньому, а по-друге, як оцінку й прогноз стану атмосферного повітря, його забруднення.

У межах організації та проведення моніторингу атмосферного повітря в межах населених пунктів вирішується комплекс важливих із позиції реалізації всієї повітроохоронної діяльності завдань, а саме: 1) проведення регулярних спостережень за станом і забрудненням атмосферного повітря в межах населених пунктів; 2) зберігання та обробка інформації про стан атмосферного повітря; 3) аналіз отриманої інформації з метою своєчасного виявлення змін стану атмосферного повітря в межах населених пунктів під впливом природних та/або антропогенних факторів, оцінка й прогноз цих змін; 4) забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, громадян інформацією про стан атмосферного повітря в населених пунктах.

Організація регулярних спостережень за атмосферним повітрям дає змогу здійснювати оперативні потоки актуальної інформації про стан і забруднення атмосферного повітря в межах населених пунктів, які завжди є необхідними в процесі здійснення робіт із територіального планування, під час проведення оцінки впливу запланованої господарської діяльності на навколишнє природне середовище, збору доказів для захисту екологічних прав громадян тощо.

Однак необхідно констатувати, що на сьогодні існує недостатність регулярних спостережень за атмосферним повітрям. І це призводить до відсутності достовірної інформації про його стан і забруднення, що не лише знижує ефективність державного регулювання викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря та шкідливих фізичних впливів на нього, а й ускладнює реалізацію прав громадян на сприятливе навколишнє природне середовище.

Крім того, вплив об'єкта будівництва на екологічний стан навколишнього природного середовища відбувається також на ґрунтовий покрив. Стан ґрунту в межах населених пунктів потребує особливої уваги, оскільки вплив процесів будівництва створює постійне навантаження на ґрунтову систему. Це призводить до зміни практично всіх його компонентів, починаючи з агрохімічних і фізичних властивостей та закінчуючи мікробіологічними й біохімічними показниками, позбавляючи ґрунтовий покрив у населених пунктах здатності виконувати важливі екологічні функції.

Відповідно до п. 8.20 Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» від 19 червня 1996 р. № 173 санітарний стан ґрунтів територій, що відводяться під населені пункти, які будуються, або забудову існуючих, оцінюється за хімічними, бактеріологічними, гельмінтологічними та ентомологічними показниками відповідно до Методичних вказівок по оцінці ступеня небезпеки забруднення ґрунту хімічними речовинами або інших аналогічних нормативних документів, що діють на цей час.

Комплексна оцінка санітарного стану ґрунту проводиться шляхом порівняння фактичного вмісту хімічних і біологічних забруднювачів із гранично допустимими або орієнтовно

допустимими концентраціями хімічних речовин у ґрунті та показниками епідеміологічної небезпеки ґрунтів. За виявлення в ґрунті хімічних речовин у кількості, що перевищує гранично допустимі рівні, а також під час віднесення ґрунту до категорії забрудненого за бактеріологічними, гельмінтологічними й ентомологічними показниками забороняється використання таких земельних ділянок під забудову без попередніх заходів щодо оздоровлення ґрунту та ліквідації джерел забруднення. Аналогічна вимога закріплена в п. 10.20 ДБН 360-92 «Планування і забудова міських і сільських поселень».

У результаті регулярного антропогенного (техногенного) впливу, який неможливо виключити за сучасної містобудівної діяльності, відбувається неминуче погіршення якості ґрунтів. З метою забезпечення сприятливої еколого-геохімічної обстановки, безпеки для здоров'я людини та необхідної родючості для зелених насаджень варто підтримувати якість ґрунтів на належному рівні. Реалізація цієї умови можлива тільки через організацію системи управління якістю ґрунтів у процесі містобудівної діяльності. Як напрям забезпечення якості таких ґрунтів можна розглядати введення моніторингу ґрунтів – безперервних спостережень за станом ґрунтів у процесі містобудівної діяльності з метою оцінки й прогнозу змін їх стану під впливом природних та антропогенних факторів. Моніторинг ґрунту в процесі здійснення містобудівної діяльності має включати моніторинг структури ґрунтового покриву та стану ґрунтів на всіх етапах здійснення містобудівної діяльності.

Крім того, необхідно зазначити, що на сьогодні в результаті містобудівної діяльності частка земель із «живими» ґрунтами знижується, натомість частка земель із порушеними зростає. Таким чином, виникає необхідність формування та ведення інформаційної бази даних порушених земель, яка дасть змогу виявити невраховані земельні ділянки, які фактично використовуються, і включити їх у базу оподатковування, створити систему моніторингу порушених земель та їх рекультивації з використанням ГІС-технологій, сформувати обґрунтовану систему заходів щодо раціонального використання земель та вироблення механізмів регулювання ефективного використання земель.

Формальні критерії віднесення земель до порушених, у зв'язку із чим виникає обов'язок їх рекультивації, встановлені ГОСТ 17.5.1.02-85 «Класифікація порушених земель для рекультивації» від 16 липня 1985 р. № 2228, який визначає можливі напрями рекультивації, окреслюючи можливі види використання земель після рекультивації. Здійснення рекультивації за містобудівним напрямом відповідно до встановлених у законодавстві вимог забезпечує відновлення земель для їх використання відповідно до призначення, тобто фактично означає відшкодування заподіяної шкоди в природі. Однак темпи рекультивації безнадійно відстають від темпів порушення земель. У зв'язку із цим актуального значення набуває напрям рекультивації щодо відновлення порушених земель для певного цільового їх використання.

Отже, на сьогодні дедалі більшого значення набуває система моніторингу порушених земель у процесі містобудівної діяльності, першим кроком до якої має бути створення автоматизованої бази даних порушених земель. Створення автоматизованої бази даних порушених земель дасть змогу з достатньою точністю виявити осередки забруднення та виробити управлінський вплив на технологічному, економічному й адміністративному рівнях, аж до застосування штрафних санкцій за нераціональне використання земель, за використання земель не за призначенням, за незаконне використання земельних ділянок тощо.

Робота зі створення автоматизованої бази даних порушених земель повинна спрямовуватись на створення обґрунтованої системи заходів щодо запобігання порушенню земель і вироблення механізмів територіального управління, щодо раціонального використання земель та їх охорони з метою контролю за проявом негативних процесів, щодо раціонального використання земель, відшкодування завданих збитків, удосконалення системи землекористування.

Крім того, під час проектного розроблення заходів щодо організації санітарного очищення населених пунктів, які проектуються або реконструюються, необхідно передбачати комплекс заходів щодо утилізації й знешкодження твердих і рідких побутових та промислових

відходів. В основу проектних розробок повинні бути покладені «Санітарні правила утримання територій населених місць», «Рекомендації по складанню генеральних схем санітарної очистки та прибирання міст УРСР» РД 204 УРСР 023-73, «Санітарні правила влаштування та змісту полігонів для твердих побутових відходів», нормативні документи щодо промислових методів переробки твердих побутових відходів, норми проектування полігонів щодо знешкодження й поховання токсичних промислових відходів та інші аналогічні документи, що діють на сьогодні.

Під час будівництва відбувається процес створення виробничих відходів. Наприклад, під час проведення зварювальних робіт можуть утворюватися відходи зварювальних електродів, під час здійснення будівельних і демонтажних робіт можуть утворюватися відходи залізобетонних виробів, відходи брухту чорних металів, на будівельному майданчику може утворюватися сміття від побутових приміщень тощо.

У зв'язку із цим відповідно до ст. 29 Закону України «Про відходи» від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР з метою визначення й прогнозування впливу відходів на навколишнє природне середовище, своєчасного виявлення негативних наслідків, їх відвернення та подолання виробники відходів, їх власники, а також центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, обласні, Київська й Севастопольська міські державні адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим – орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища здійснюють моніторинг місць утворення, зберігання й видалення відходів. Однак, оцінюючи стан моніторингу, не можна не звернути увагу на факт практичної відсутності свідчень високої ефективності цієї діяльності. На практиці неорганізовані звалища в процесі містобудівної діяльності досить часто завдають істотної шкоди навколишньому природному середовищу – забруднюють землі, руйнують екосистеми, забруднюючі речовини потрапляють у водні об'єкти, з яких потім найчастіше в міські системи водопостачання та водовідведення.

Яскравим прикладом на сьогодні слугує територія Львівської області, де відходи фактично без сортування вивозяться на сміттєзвалища. Більшість сміттєзвалищ влаштовані без проектів на їх будівництво й експлуатацію. На 80% із них не проводять запобіжних заходів щодо захисту підземних вод від забруднення. З метою зменшення впливу твердих побутових відходів на довкілля, покращення санітарного стану міста та умов проживання мешканців у Львові запроваджено «Програму щодо поводження з твердими побутовими відходами в м. Львові на 2014–2018 роки».

Недотримання жорсткої системи екологічних і санітарних вимог під час містобудівної діяльності в умовах фактичної відсутності моніторингу відходів, які утворюються в процесі містобудівної діяльності, може призвести до непоправної шкоди навколишньому природному середовищу та здоров'ю людей.

Як уже зазначалося, у період містобудівної діяльності вплив будівельного об'єкта відбувається також на водні ресурси. Зокрема, вплив можна визначити за такими критеріями: 1) неочищені або недостатньо очищені виробничі стічні води; 2) поверхневий стік із будівельного майданчика; 3) місця зберігання відходів виробництва.

Вимоги до складу й властивостей води та заходи щодо охорони водних ресурсів регламентуються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Водним кодексом України та прийнятими на їх основі нормативними документами. Вимоги до охорони водних ресурсів, що включені до державних стандартів та відомчих нормативних документів, повинні відповідати положенням санітарно-гігієнічних правил і норм, а якість води водних об'єктів – встановленим для них гігієнічним нормативам.

Так, відповідно до п. 8.20 Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів» вміст шкідливих

речовин у воді водних об'єктів господарсько-питного та культурно-побутового водокористування не має перевищувати їх ГДК. Під час проектування й будівництва промислових і комунальних об'єктів має передбачатися максимальне використання маловідходних та безвідходних технологій, систем повторного й зворотного водопостачання.

ДБН 360-92 «Планування і забудова міських і сільських поселень» від 17 квітня 1992 р. № 44 містить окремий підрозділ, присвячений охороні водних ресурсів. У ньому передбачено, що сельбищні території міських і сільських поселень, курортні зони та місця масового відпочинку необхідно розміщувати вище за течією водотоків і водойм щодо випусків виробничих та господарсько-побутових стічних вод. Розміщення їх нижче зазначених випусків допускається за відповідного обґрунтування, а також за Правилами охорони поверхневих вод від забруднення стічними водами від 25 березня 1999 р. № 465, Правилами санітарної охорони прибережних морів від 6 липня 1988 р. № 4631-88.

Санітарними правилами і нормами охорони поверхневих вод від забруднення від 4 липня 1988 р. № 4630-88 встановлено, що не допускається забруднення поверхневих вод під час проведення будівельних, днопоглиблювальних і вибухових робіт, під час видобутку корисних копалин, прокладання кабелів, трубопроводів та інших комунікацій, під час проведення сільськогосподарських та інших видів робіт, у тому числі всіх видів гідротехнічного будівництва на водних об'єктах та/або у водоохоронних зонах.

Узгодження умов відведення стічних вод у водні об'єкти має здійснюватися під час вибору майданчика для будівництва підприємств, будівель, споруд та інших об'єктів, що впливають на стан вод, під час розгляду питання про реконструкцію (розширення), технічне переозброєння підприємства або під час зміни технології виробництва.

Під час розміщення, проектування, будівництва та введення в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів, під час технічного переозброєння діючих об'єктів має бути забезпечено дотримання ГДК забруднюючих речовин у воді водойм і водотоків на основі використання маловідходної й безвідходної технологій, систем повторного та зворотного водопостачання, а також заходів щодо очищення, знешкодження та знезараження стічних вод і виробничих відходів, що забезпечують створення безстічного та безвідходного виробництва. Не допускається введення в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів, які не забезпечені спорудами для запобігання забрудненню поверхневих та підземних вод.

Розміщення, проектування й будівництво нових, реконструкція та технічне переозброєння діючих об'єктів здійснюються відповідно до затверджених передпланових, передпроектних і проектних документів, у складі яких повинні бути представлені матеріали про вплив цих об'єктів на санітарний стан водойм і водотоків, а також заходи, спрямовані на попередження чи ліквідацію існуючого забруднення.

Система заходів щодо охорони водних ресурсів передбачена також ДБН А-2-0.4.85 «Управління. Організація і технологія будівельного виробництва» від 3 квітня 1996 р. № 49. Зокрема, встановлено, що будівельно-монтажні роботи зі спорудження будь-яких об'єктів повинні здійснюватись із дотриманням вимог природоохоронного законодавства та забезпечувати ефективний захист водних об'єктів від забруднення й пошкодження. Не допускається, наприклад, відведення поверхневих стічних вод із території будівельних майданчиків безпосередньо на рельєф без здійснення інженерних протиерозійних заходів, які надійно попереджають виникнення осередків техногенної ерозії ґрунтів.

У процесі виконання бурових робіт за досягнення водонесних горизонтів необхідно вживати заходи для запобігання неорганізованому виліву підземних вод. Під час виконання робіт щодо штучного закріплення слабких ґрунтів необхідно вживати заходів для запобігання забрудненню підземних вод нижчих горизонтів. Ці заходи повинні бути передбачені в проектно-кошторисній та організаційно-технологічній документації та беззастережно виконуватися під час здійснення будівництва.

Проектом організації будівництва та проектами виконання робіт мають обов'язково передбачатися заходи щодо необхідного очищення й знешкодження виробничих і господарсько-побутових стоків, які утворюються на будівельному майданчику. Ці заходи повинні належним чином виконуватися під час здійснення будівництва.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про Порядок здійснення державного моніторингу вод» від 20 липня 1996 р. № 815 до суб'єктів державного моніторингу вод належать Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, а також Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державне агентство водних ресурсів України та їх територіальні органи, підприємства, установи й організації, що належать до сфери їх управління, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим із питань охорони навколишнього природного середовища та з питань водного господарства.

Однак на сьогодні моніторинг водних ресурсів під час здійснення містобудівної діяльності не відповідає вимогам чинного Земельного кодексу України та реаліям часу. Вважаємо, що з метою підвищення ефективності використання існуючого потенціалу моніторингу необхідно розробити спеціальні програми для одержання інформації щодо стану водних ресурсів із метою забезпечення збирання, збереження, оброблення й аналізу даних і підготовки необхідної інформації щодо стану водних ресурсів у процесі містобудівної діяльності.

На основі викладеного та з огляду на положення законодавства варто констатувати, що проведення моніторингу є необхідною процедурою для здійснення постійного контролю за об'єктами містобудування. А якщо взяти до уваги сучасне становище зі здійсненням будівництва в Україні, зі зростаючою кількістю самовільного будівництва, відхилень від будівельних норм, то впровадження містобудівного моніторингу є необхідним заходом. Відсутність належного моніторингу містобудівних процесів стримує розвиток територій і приводить до нераціонального використання їх ресурсів, у підсумку не забезпечуючи заходи щодо охорони земель та охорони навколишнього природного середовища.

Незважаючи на досить розвинене правове регулювання моніторингу земель у межах населених пунктів як структурного елементу системи моніторингу довкілля, існують певні недоліки, що зумовлюють недостатню ефективність функціонування системи моніторингу земель, а саме:

- порядок збирання інформації про стан природних ресурсів ні за обсягом, ні за змістом не відповідає сучасним вимогам та завданням державного управління в зазначеній сфері суспільних відносин;
- спостерігається неузгодженість між нормами законодавчих актів про відповідний вид моніторингу довкілля;
- відсутнє сучасне оснащення центрів системи моніторингу в більшості регіонів країни тощо.

У зв'язку з відсутністю на сьогодні автоматизованих систем обліку негативного впливу будівельних об'єктів на навколишнє природне середовище виникає необхідність створення інформаційної системи, що дасть змогу автоматизувати процес моніторингу під час здійснення містобудівної діяльності. У результаті розроблене прикладне програмне забезпечення дасть змогу проводити облік та оцінку впливу будівельного об'єкта на навколишнє природне середовище, визначати джерела забруднення, кількість і розташування джерел викиду забруднюючих речовин від об'єкта, склад, кількість та параметри забруднюючих речовин, ступінь впливу викидів від об'єкта на забруднення атмосферного повітря, склад відходів, спосіб їх утилізації й зберігання, вплив на ґрунт і водойми, а також дасть можливість розробити пропозиції щодо нормативів ГДВ забруднюючих речовин за джерелами забруднення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2007. № 79. Ст. 2961.
2. Петлюк Ю.С., Федосенко К.Ю. Моніторинг земель як структурний елемент системи моніторингу довкілля. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право»*. 2014. Вип. 197(1). С. 137–141.
3. Про затвердження Положення про моніторинг земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.
4. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38. Ст. 248.
5. Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 червня 1996 р. № 173 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96/conv/page>.
6. Справа № 804/11415/13-а від 23 квітня 2014 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38573944>.
7. Максименко Н.В. Структура і динаміка забруднення атмосферного повітря Харківської області. *Людина та довкілля. Проблеми неоекології*. 2014. № 3–4. С. 81–94.

REFERENCES

1. “On Approval of the Concept of National Ecological Policy of Ukraine till 2020”: the Ordinance of the Cabinet of Ministry of Ukraine dated 17.10.2007 No 880-p, *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy*, 2007, no. 79, art. 2961.
2. Petliuk, Yu.S. and Fedosenko, K.Yu. (2014), “Monitoring of lands as a structural element of environmental monitoring system”, *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy. Seriya: Pravo*, Iss. 197(1), pp. 137–141.
3. “On Approval of Provision on Land Monitoring”: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 20, 1993 No 661, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/661-93-%D0%BF>.
4. “On the Main Directions of State Policy of Ukraine in the Field of Environmental Protection, Use of Natural Resources and Ensuring Environmental Safety”: Resolution of Verkhovna Rada of Ukraine dated 05.03.1998 No 188/98-BP, *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1998. no. 38, art. 248.
5. “On Approval of State Sanitary Rules of Settlements Planning and Building”: Order of the Ministry of Health of Ukraine dated 19.06.1996 No 173, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0379-96/conv/page>.
6. “File № 804/11415/13-a dated 23.042014”, Unified State Register of Judicial Decisions, available at: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38573944>.
7. Maksymenko, N.V. (2014), “Structure and dynamic of atmospheric pollution of Kharkiv region”, *Liudyna ta dovkillia. Problemy neoekolohii*, no. 3–4, pp. 81–94.