

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Є.В. ПРЯХІН

БЛАГОУСТРІЙ
НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ В УКРАЇНІ:
ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Монографія

Львів
2011

УДК 342.951:351:352.074](477)

ББК 67.401

П 85

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол № 6 від 19 січня 2011 р.)*

Рецензенти:

Остапенко О.І., доктор юридичних наук, професор

Люблін В.Д., кандидат юридичних наук, доцент

Пряхін Є.В.

П 85 Благоустрій населених пунктів в Україні: правове регулювання: монографія / Є.В. Пряхін. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 200 с.

ISBN 978-611-511-068-1

Монографія є комплексним дослідженням питання правового регулювання благоустрою населених пунктів в Україні та відповідальності за порушення Правил благоустрою території населених пунктів (ст. 152 КУпАП). У праці обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення законодавства та практики його застосування в діяльності працівників міліції, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Розрахована на науковців, фахівців у галузі адміністративного права, працівників міліції, юристів, курсантів і студентів, аспірантів, викладачів, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться законотворчістю в Україні.

УДК 342.951:351:352.074](477)

ББК 67.401

ISBN 978-611-511-068-1

© Пряхін Є.В., 2011

© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2011

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	4	
ВСТУП	5	
Розділ 1. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ		7
1.1. Історія становлення та розвитку благоустрою населених пунктів	7	
1.2. Характеристика поняття «благоустрій населених пунктів». Вимоги до благоустрою населених пунктів в Україні	43	
1.3. Компетенція державних органів у сфері благоустрою населених пунктів в Україні	85	
Розділ 2. ЮРИДИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДОТРИМАННЯ ПРАВИЛ БЛАГОУСТРОЮ ТЕРИТОРІЇ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УКРАЇНІ		121
2.1. Адміністративно-правова характеристика відповідальності за порушення Правил благоустрою території населених пунктів в Україні	121	
2.2. Проблеми взаємодії та координації діяльності між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, міліцією та органами самоорганізації населення щодо благоустрою населених пунктів	153	
2.3. Напрями вдосконалення діяльності з забезпечення благоустрою населених пунктів України	174	
ВИСНОВКИ	191	
ДОДАТКИ	194	

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- АМ України** – Асоціація міст України;
АР Крим – Автономна Республіка Крим;
ВР України – Верховна Рада України;
ДАІ – Державна автомобільна інспекція;
Держкомлісгосп України – Державний комітет лісового господарства України;
Держкомприродресурсів України – Державний комітет природних ресурсів України;
Держводгосп України – Державний комітет України по водному господарству;
Держзем України – Державний комітет України із земельних ресурсів;
Держжитлокомунгосп України – Державний комітет України з питань житлово-комунального господарства;
КМ України – Кабінет Міністрів України;
КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;
Мінагрополітики України – Міністерство аграрної політики України;
Мінбуд України – Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України;
Мінприроди України – Міністерство охорони навколишнього природного середовища України;
Мінтранс України – Міністерство транспорту та зв'язку України;
МВС України – Міністерство внутрішніх справ України;
МНС України – Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;
МОЗ України – Міністерство охорони здоров'я України;
РНК – Рада Народних Комісарів;
РРФСР – Російська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка;
СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік;
УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка;
ЦК КПРС – Центральний Комітет Комуністичної партії Радянського Союзу.

ВСТУП

Перехід України до ринкової економіки наприкінці ХХ ст. спричинив кризу управління суспільством. Шлях виходу з неї вбачався у формуванні ефективної системи державного управління, що становить основу адміністративної реформи, в ході реалізації якої планується проведення серйозних змін у господарській діяльності держави, зокрема у її житлово-комунальній ланці. Однак, багатоманітність форм власності і господарювання в нових умовах життя виявила неспроможність ефективно працювати житлово-комунальному господарству України, яке базувалося на віджилих радянських командно-адміністративних засадах.

З метою його реформування та адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, забезпечення потреб населення та господарського комплексу якісними житлово-комунальними послугами відповідно до встановлених державних норм і стандартів 24 червня 2004 р. був прийнятий Закон України «Про загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки». На жаль, нинішній стан населених пунктів України має численні істотні відмінності і особливості, що проявляються в рівнях їх соціально-економічного розвитку, і неузгодженості окремих законодавчих та нормативно-правових актів в містобудівним законодавством, у недостатньо чіткій визначеності загальнодержавної стратегії. Спостерігається надмірна концентрація населення і виробництва у великих містах, уповільнений розвиток більшості середніх і малих міст, зникнення селищ і сіл. Загальнодержавною проблемою населених пунктів, особливо міст, є погіршення санітарно-гігієнічної та епідеміологічної ситуації.

Недостатня вивченість специфіки регулювання відносин у сфері благоустрою населених пунктів, брак належної уваги відповідних державних органів до вирішення багатьох повсякденних проблем, пов'язаних з функціонуванням цієї сфери, нерідко призводять до таких явищ, які провокують поглиблення антисоціальних проявів у суспільстві. Спостері-

гається загрозна тенденція зростання кількості правопорушень у сфері благоустрою, що пояснюється насамперед відсутністю належного контролю, повільною розбудовою державних і громадських інститутів профілактики. Постає гостра необхідність вжиття дієвих заходів для забезпечення неухильного виконання загальнообов'язкових приписів, які діють у цій важливій соціально-економічній галузі. Усування прогалин у чинній нормативно-правовій базі, що регулює суспільні відносини у сфері благоустрою, розпочалося відносно недавно. Так, 6 вересня 2005 р. прийнято Закон України «Про благоустрій населених пунктів», який визначає правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади благоустрою населених пунктів. Водночас стан досліджень суспільних відносин у сфері благоустрою ще не відповідає вимогам сучасності, наявна недостатня їх нормативна урегульованість, відчувається нагальна потреба розробки дієвих підходів до реалізації в Україні адміністративної реформи, завдяки чому можуть бути досягнуті реальні позитивні зміни у сфері благоустрою населених пунктів.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РЕГУЛЮВАННЯ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

1.1. Історія становлення та розвитку благоустрою населених пунктів

Поняття благоустрою завжди тісно пов'язувалося з роботою щодо впорядкування власної домівки, території компактного проживання населення, а також усієї держави. Крім того, воно тісно перепліталось з історією виникнення і розвитку містобудування та архітектури.

Сутність поняття благоустрою населених пунктів з'ясували у своїх працях такі науковці, як А. Бунін, В. Бутягін, Ж. Возей, В. Горохов, О. Касянов, З. Котик, Є. Лахно, О. Расторгуєв, Д. Руссо, В. Свідерський. Однак їх визначення більшою мірою базувалося на позиціях історії філософії, будівництва та архітектури.

Сучасні українські науковці, фахівці в галузі адміністративного права В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла, А.С. Васильєв, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.Д. Лазор, пишучи про благоустрій населених пунктів, розглядають його з позицій відносин у сфері державного управління. Вчені-адміністративісти К.С. Бельський, А.І. Єлістратов, А.П. Корнєв досліджували це поняття, пов'язуючи його з діяльністю правоохоронних органів.

А між тим вказане явище виникло набагато раніше, ніж його існування було офіційно визнано, а відтак – і відповідно іменовано. Адже те, що увібрало в себе елементи благоустрою в сучасному розумінні, дуже давно виявилось частиною повсякденного побуту людини, громади і врешті-решт шляхом еволюційного розвитку дійшло до стану, коли його стало потрібно досліджувати і формулювати з метою однаково правильного ставлення до нього і застосування як у теорії, так і на практиці.

Як свідчать давні джерела, у певні періоди історії людської цивілізації під поняттям благоустрою розуміли здебільшого

не роботу з упорядкування окремо взятого населеного пункту, а розвиток різних владних та фортифікаційних систем, призначених для зміцнення всієї держави. Однак згодом це поняття уточнювалося та конкретизувалося. Під цим терміном почали розуміти певні заходи щодо впорядкування населеного пункту, почали визначати органи, які повинні цим займатися, наділяючи їх при цьому певними повноваженнями. Незмінними супутниками діяльності з благоустрою були і залишаються містобудування та архітектура.

Перші писемні відомості про благоустрій та принципи забудови міст дійшли до нас із Стародавньої Месопотамії. Вже у тамтешніх містах, як видно з їх описів, спостерігається регулярне планування, співвідношення забудови і зелених насаджень, зв'язки міста з його околицями. Більш загальне трактування принципів забудови месопотамських міст міститься у низці асиро-вавилонських текстів, що стосуються Вавилону¹. Цікавим є той факт, що майже в усіх містах Дворіччя, за незначним винятком, зовсім не було дерев, однак майже всі вулиці були заощені каменем, а в помешканнях багатих мешканців були туалети, ванни та душові.

У Стародавньому Єгипті досить рано починає розвиватися інженерна підготовка території, проводиться обваловування міст за зовнішнім контуром. Спостерігається поступове перетворення елементів благоустрою міста в споруди, які захищають від ворогів та сприяють життєдіяльності населеного пункту. Нерідко, щоб замаскувати невіпорядковані виступи будівель, створити необхідну прохолоду та затишок, зробити вигляд вулиць простим і в той же час привабливим, вздовж вулиць висаджували пальмові алеї².

За царювання у Стародавньому Єгипті фараона Аменемхеті I (III тис. до н.е.) замість пірамід, що прикрашали та возве-

¹ Груза Иржи. Теория города / сокр. пер. с чешского Л.Б. Мостовой. – М.: Стройиздат, 1972. – 612 с. – С. 13.

² Бунин А.В. Градостроительство рабовладельческого строя и феодализма: в 2-х т. / А.В. Бунин, Т.Ф. Саваренская. – М.: Стройиздат, 1979. – Т. 1. – 495 с. – С. 24.

личували державу і царя та вважали елементами благоустрою, на західному кордоні держави починають будувати фортеці. При фараоні Сенусерті III низка фортець споруджується у Верхній та Нижній Нубії, розширюється і вдосконалюється іригаційна система. В цей час в окреме відомство виділяється поліція, яка веде нагляд за цими суспільними роботами¹. За часів Нового царства функцію нагляду за будівництвом іригаційних споруд та громадських будівель покладено на армію.

З історичних відомостей, що дійшли до нас, можна лише здогадуватися, якою ж саме була діяльність з благоустрою населених пунктів і що саме належало до неї. Але в той час спостерігається процес перетворення елементів благоустрою міста-держави з простих прикрас на споруди, які допомагають захищатися від ворогів та сприяють життєдіяльності населеного пункту. Як відзначає М.М. Страхов, в управлінських апаратах тогочасних державних утворень можна виділити певну систему, до складу якої обов'язково в тому чи іншому вигляді входило відомство громадських і суспільних робіт, що відало організацією проведення і забезпечення суспільно необхідних громадських робіт². Однак, чітко визначеної компетенції у цього відомства не було*.

На європейському континенті теорія містобудування та прийомів благоустрою населеного пункту широкого розвитку насамперед набула в античній Греції, а потім у Римі. З тих часів

¹ Макарчук В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн: навч. посібник / В.С. Макарчук. – К.: Атіка, 2001. – 592 с. – С. 9–10.

² Страхов М. М. Історія держави і права зарубіжних країн: підручник / М.М. Страхов. – 2-ге вид., перероб. та допов. – К.: Ін Юре, 2003. – 584 с. – С. 27.

* У центральному апараті Стародавньої Індії були посадові особи, які керували будівництвом і ремонтом зрошувальних споруд: каналів, водосховищ, загат, колодязів тощо. У Стародавньому Єгипті була посада «начальника всіх царських робіт», якому підпорядковувалися чиновники, що займалися організацією громадських робіт, будівництвом і експлуатацією іригаційних систем. У Стародавньому Вавилоні найвищий чиновник «нубанда» керував усіма господарськими роботами, іригаційними системами.

питаннями містобудування та благоустрою починають займатися і філософи. Про впорядкування міста пише в своїх творах навіть «батько медицини» Гіппократ, який досліджував вплив природних умов на мешканців міста¹. Саме греками було започатковано метод забудови міст у формі шахової дошки, який в подальшому застосовувався при будівництві переважної більшості населених пунктів світу². Грецькі міста стають прикладом благоустрою для наступних поколінь*.

Історія римської культури тісно пов'язана з історією розвитку Риму. Але, без сумніву, римляни багато чого перейняли від греків. Римські міста мали те чи інше планування та упорядкування залежно від призначення міста та його місцезнаходження. Для прикладу, в Римі взагалі були відсутні оборонні мури, оскільки він був далеко від кордонів Римської імперії і напад на місто зовнішніх ворогів вважався маловірогідним. Значно відрізнялися від столиці своїм плануванням і забудовою прикордонні міста імперії.

Порівняно з греками римляни дуже дбали про архітектуру міських вулиць. Це сприяло підвищенню благоустрою римських міст. Дійсно, спираючись на потужну економічну базу, будівельну техніку, велику кількість рабів, римляни могли широко розгорнути шляхове будівництво, застосовуючи при цьому не тільки прості сорти каменю, а й мармур. Примітним є той факт, що саме римлянам належить започаткування суворого поділу вуличного полотна на проїжджу частину та тротуар. У

¹ Груза Иржи. Теория города / сокр. пер. с чешского Л.Б. Мостовой. – М.: Стройиздат, 1972. – 612 с. – С. 17.

² Бунин А.В. Градостроительство рабовладельческого строя и феодализма: в 2-х т. / А.В. Бунин, Т.Ф. Саваренская. – М.: Стройиздат, 1979. – Т. 1. – 495 с. – С. 86.

* У стародавньому грецькому місті Прієни існували водопровід та каналізація, а вода, яка надходила з гір, очищалася в спеціальних відстійниках та підводилась майже до кожного будинку підземними керамічними трубами. Як писали дослідники, у Прієнах і мармурові крісла в театрі, і прості сходи, що вели вверх по вулиці, і мостові біля храмів були не тільки комфортними і міцними, а й прекрасними в повному значенні цього слова.

південних містах тротуари накривалися спеціальними дахами, які захищали пішоходів від спекотного сонця.

Значний вклад у діяльність з урегулювання питань, що стосувалися містобудування, в тому числі і благоустрою, належить римським юристам. У період римської державності (V–VI ст. н.е.), який ще історики М.Н. Андреев, І.А. Покровський, вчений-романіст І.Б. Новицький називають періодом посткласичного римського права, питання, що стосувалися благоустрою, відносили до галузі цивільного права. Їм приділяється значна увага, оскільки спостерігається велике скупчення людей на невеликій території, між ними часто виникають суперечки з приводу розміщення житла, власності на землю, забудови території, що потребували вирішення. В цей період розвитку суспільства та міст-полісів звичаєве право вже не могло повною мірою задовольнити інтереси конфліктуючих сторін, тому такі зобов'язання бере на себе держава.

Розвиток права у Римській імперії, особливо за часів імператора Юстиніана I, дає підстави стверджувати, що питання, які стосуються благоустрою населених пунктів, регулювалися саме нормами цивільного права та торкалися права власності. В основному це проявлялося в обмеженнях приватної власності, що ставилися законом з міркувань суспільних інтересів та в інтересах сусідів власника нерухомості. У Кодексі Юстиніана власнику житлового будинку заборонялося не тільки зносити свій будинок, а й переносити в інше місце які-небудь органічно пов'язані з будинком частини (колони, портики, статуї). Він повинен був надати свою земельну ділянку для прокладання нового відрізка шляху, якщо його земельний наділ прилягав до дороги загального користування, що була зруйнована. Саме ж будівництво чи відновлення міст, за твердженням Тацита, велося за завчасно точно складеним планом, у відповідності з яким визначалася ширина вулиць, регулювалися розміри забудов рядових міських кварталів¹.

Оскільки право власності було центральним інститутом правової системи Римської імперії, то значна увага приділялася

¹ Новицький І.Б. Основи римського громадянського права / І.Б. Новицький. – М.: Юридическая литература, 1972. – 296 с. – С. 130.

її захисту. Для цього використовувалися такі види речових позовів: віндикаційний, негаторний, прогібіторний і публіціанський. Деякі види позовів відновлювали порушені права, що стосувалися благоустрою. Зокрема, прогібіторний позов застосовувався в тому випадку, коли інша особа своєю поведінкою заважала власнику здійснювати своє право власності без посягання на саму річ (спорудження стіни, яка перекидає доступ до сонячного світла)¹.

Окрім права власності, у римському приватному праві існували право володіння і права на чужі речі. Права на чужі речі поділялися на сервітути, емфітевзис і суперфіцій, заставне право². Частина існуючих в Римській імперії сервітутів теж стосувалася благоустрою населених пунктів^{*}.

Користувач емфітевзису за римським законодавством володів правом змінювати початкове призначення земельної ділянки, але за умови її не погіршення (наприклад, забудувати він її міг, а перетворити на міське сміттєзвалище – ні). Суперфіцій регулював відносини особи, яка на договірних засадах звела будівлю для власних потреб на землі, що юридично перебувала у власності іншої особи або міської общини. Це також мало важливе значення для діяльності з благоустрою, оскільки юридично згідно з нормами римського приватного права власник земельної ділянки автоматично ставав власником будівель, що були на ній³.

¹ Макарчук В.С. Основи римського приватного права / В.С. Макарчук. – К.: Атіка, 2000. – 176 с. – С. 104–105.

² Подопрігора А.А. Основи римського громадянського права: учеб. посібник / А.А. Подопрігора. – 2-е изд., перераб. – К.: Вентури, 1994. – 288 с. – С. 156.

^{*} Що стосується міських сервітутів, то вони регулювали: право робити собі дах чи навіс, втручаючись у повітряний простір сусіда; право спирати балку на чужу стіну; право робити прибудову до чужої стіни чи спирати її на чужу стіну; право виду; право світла; право на стік дощової води; право спуску води; право проведення каналу для нечистот; право вимагати, щоб не були забудовані вікна; право будувати будівлю не вище встановленої висоти.

³ Макарчук В.С. Основи римського приватного права / В.С. Макарчук. – К.: Атіка, 2000. – 176 с. – С. 109.

Із становленням феодальних відносин починають змінюватися і населені пункти. Значний вплив на такі зміни мало відокремлення ремесла від землеробства, що створило в X–XI ст. передумови для відокремлення міста від села. У період феодалізму у містах Західної Європи почали зароджуватися органи самоуправління – рада міста та виборний мер.

Оскільки міста виникали на землях феодалів, то вони підпадали під їх юрисдикцію, однак починаючи з XI–XII ст. вони починають виборювати чи купувати собі деяку автономію. Характерною рисою міст був цеховий устрій. У містах ремісники об'єднувалися в цехи, а купці – в гільдії¹. Метою створення таких об'єднань була організація оборони міста від нападів зовнішнього ворога, розбійницьких набігів банд, а також розподіл обов'язків, що стосувалися будівництва та підтримання у належному стані міської інфраструктури (водопроводу, каналізації, освітлення, шляхів). На випадок облоги міста члени цеху або гільдії захищали закріплену за ними ділянку міського муру, а в мирний час цю ж ділянку муру і прилеглу до неї територію вони зобов'язувалися підтримувати у належному стані.

Характерна особливість середньовічних міст – невелика чисельність їх населення. Це обумовлювалося рядом обставин, насамперед, невеликими територіальними розмірами міст, оскільки обмежувалися можливості їх забудови. У зв'язку з чисельними війнами життєвоважливим елементом кожного міста були оборонні мури. На їх спорудження та утримання витрачалася велика частина міського бюджету. Оточена ж фортифікаційними спорудами територія міста дуже щільно забудовувалася, внаслідок чого ігнорувалися елементарні правила благоустрою в побуті міщан та міському господарстві. Це призводило до виникнення нищівних пожеж, поширення епідемій.

Міська влада намагалася запровадити правила використання землі, спорудження будівель, планування вулиць. Та незважаючи на те, що ці правила були доволі жорсткими і як на той час раціональними, очікуваного ефекту в такий спосіб не

¹ Макарчук В.С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн: навч. посібник / В.С. Макарчук. – К.: Атіка, 2001. – 592 с. – С. 113.

було досягнуто, і середньовічні міста перетворювалися на хаотичні, брудні, позбавлені зелених насаджень поселення¹. Вулиці міст не мали тротуарів. Вони поступово зникли навіть у тих містах, які були засновані римлянами, бо при досить обмеженому бюджеті в середньовічних містах не мали засобів на підтримання їх благоустрою. Замощування проїзних шляхів проводилося дуже рідко. У тогочасних історичних хроніках факт замощування деяких паризьких вулиць при Філіпові-Августу у XII ст. сучасники називали найвеличнішим досягнення епохи. Відомо, що вулиці Парижа, Кракова, Праги, як і інших європейських міст, під час негоди потопали у багнюці².

Формування населених пунктів відбувалося у відповідності з розвитком суспільства, його продуктивних сил і характером суспільних відносин у конкретний історичний період. Рушієм такого розвитку, безумовно, були торгівля, поділ праці і виникнення класів. Зрозуміло, що населені пункти починають з'являтися лише у сприятливих для їх існування і розвитку місцях. Нерідко це були території, де перетиналися торговельні шляхи. Враховуючи вигідне розташування і дбаючи про майбутнє, місцева влада починала проводити заходи, спрямовані на наведення ладу в середині населеного пункту, його укріплення зовні, забезпечення захисту від можливих нападів ворогів.

Характерною ознакою здійснення будівництва в XV–XVII ст. стала поява центральної постаті – інженера, який займався не лише проблемами організації робіт, а й проектуванням фортифікацій, каналізації, водопроводу, освітлення тощо. У цей період виникли ідеї про утопічне місто Томаса Мора, Томмазо Кампанелли, Іоганна Андре. В їх теоріях викладалися думки про те, хто повинен керувати містом та як зробити його більш благоустроєним і приємним для проживання людей³.

¹ Яргина З.Н. Город будущего / З.Н. Яргина. – М.: Знание, 1968. – 45 с. – С. 7.

² Бунин А.В. Градостроительство рабовладельческого строя и феодализма: в 2-х т. / А.В. Бунин, Т.Ф. Саваренская. – М.: Стройиздат, 1979. – Т. 1. – 495 с. – С. 163.

³ Груза Иржи. Теория города / сокр. пер. с чешского Л.Б. Мостовой. – М.: Стройиздат, 1972. – 612 с. – С. 34.

Одночасно із загальноєвропейськими цивілізаційними процесами в означеній царині відбувався історичний поступ на вітчизняних територіях. Це підтверджено понад півторастолітніми археологічними дослідженнями. Саме археологами встановлено, що найдавніше відоме на території сучасної України поселення виникло в часи трипільської культури (III–II тисячоліття до н.е.) в басейні рік Дніпра, Південного Бугу та Дністра. Умовна назва такого поселення – Коломийщина. Воно розташовувалося на правому березі Дніпра за 60 кілометрів від сучасного Києва. У плануванні такого поселення знайшли свій відбиток патріархально-родові відносини, осілий спосіб життя мешканців, характерний вибір території зі сприятливими природними умовами (високий берег річки, рівний рельєф, наявність води)¹.

На початок I тисячоліття до н.е. припадає виділення козових племен. Для поселень того часу характерні оборонні укріплення (рови, вали, загороди). Вибір самої території пов'язують з намаганням якомога краще використати природні умови для захисту від ворогів. Переважно це височини в лісистій місцевості, що обрамляються річками та схилами. У VII ст. виникає новий тип поселень, де поєднано укріплену садибу багатого землевласника та помешкання простих селян, для яких укріплена садиба служить тимчасовим сховищем на випадок нападу ворогів.

Першими і основними будівничими міст Київської Русі були східні слов'яни. Міста розташовувалися уздовж берегів великих річок, які у той час використовувалися як транспортні комунікації і служили основними торговими шляхами. В Київській Русі соціально-економічною основою демократичних тенденцій у життєдіяльності українських міст була міська громада. Навіть князівська знать змушена була рахуватися із встановленим міською громадою правопорядком, що базувався на засадах звичаєвого права, а також нормах, що захищали приватну власність.

В XIII ст. політичний та культурний центр українських земель перемістився з території Київської Русі до Галича, де

¹ Бутягин В.А. Планировка и благоустройство городов: учебник / В.А. Бутягин. – М.: Стройиздат, 1975. – 383 с. – С. 9.

сформувалось Галицько-Волинське князівство. У XIV ст. в Україні починає зароджуватися самоуправління. Окремим містам надається магдебурзьке право – звільнення населення цих міст з-під юрисдикції державної адміністрації та надання можливості здійснювати самоврядування на корпоративній основі. Магдебурзьке право надавало магістратові (органу самоуправління) широкі повноваження. Бургомістри і ротмани розпоряджалися міськими доходами і видатками, дбали про укріплення, оборону та забезпечення функціонування різноманітних міських служб. Магдебурзьке право існувало майже в усій Європі (крім Московії)¹.

Загалом упродовж XIV–XVI ст. близько 400 міст отримали магдебурзьке право (воно оформлялося видачею жалувальних грамот, зокрема, Львову вона була видана в 1356 р., Луцьку – в 1432 р., Снятину – в 1442 р., Києву – в 1494 р., Любомлю – в 1541 р.). За цим правом громадою обирався бургомістр, який здійснював управління містом, керував всіма поточними господарськими справами. В Києві громада обирала вїйта. В таких містах благоустроєм займалася громада, що проживала в них. Надання містам магдебурзького права було дуже важливим для вирішення внутрішніх (місцевих) питань, в тому числі і тих, що стосувалися благоустрою населеного пункту.

Поселення на території сучасного Львова існує вже півтори тисячі років. Але укріплене місто-фортеця з назвою Львів було засноване тільки в середині XIII ст. князем Данилом Галицьким. Вперше згадано про Львів у Галицько-Волинському літописі від 1256 р. З часів свого заснування Львів був в основному торговим містом, однак існувало і ремісництво. Дуже скоро воно стало могутньою твердиною та центром торгівлі. У 1250–1340 рр. Львів був княжим городом Галицького князівства під володінням Романовичів. Старий Львів, як і всі тогочасні міста українських князівств, складався з трьох частин: дитинця (укріплений город), підгороддя (околиці) і пригороддя. Будів-

¹ Кузьминець О. Історія держави і права України: навч. посібник / О. Кузьминець, В. Калиновський. – 2-е вид. доп. – К.: Україна, 2002. – 448 с. – С. 60.

ництво в місті велося в основному з дерева, місто було людне і просторе, з численними городами та садами¹.

Українські міста початку середньовіччя поділялися на великокнязівські (підпорядковувалися безпосередньо центральній державній владі), приватні та церковні. У цей період у них сформувався владний симбіоз, в межах якого співіснували та ділили владні функції органи громадівського самоврядування і адміністративні органи, що представляли інтереси держави або приватного власника міста.

У великокнязівських містах право міської громади на самоврядування підтверджувалося спеціальними державними грамотами. У містах, що перебували в приватній власності, поряд з громадівським самоврядуванням (очолюваним війтом) діяла замкова адміністрація (очолювана довіреною особою власника – намісником, урядником, тіуном). Війт виступав довіреною особою феодала при проведенні в місті господарських робіт.

З урахуванням цього і благоустроєм у таких містах займалися власники, яким вони належали. Найчастіше під благоустроєм у той час розуміли укріплення стін міста, розташування вулиць, торгових площ та кварталів проживання різних верств населення. Характерною особливістю тогочасних міст Київської Русі були кремлі, на території яких розміщувались адміністративні будівлі, князівські та церковні споруди. Між кремлями руських міст, що будувалися в основному в центрі міста, та замками-фортецями міст Західної Європи існували принципові відмінності*. Замки-фортеці Західної Європи були

¹ Степанів О. Сучасний Львів: Путівник / О. Степанів. – Львів: Фенікс, 1992. – 142 с. – С. 23.

* У середині XII ст. Юрій Долгорукий для укріплення підступів до Суздальського князівства заснував невелику фортецю Москву в місці впадіння р. Неглинної у Москву-ріку. У другій половині XIII ст. Москва стає центром Московського князівства і до 1328 р. при Івані Калиті столицею північно-східної Русі. Період розквіту Москви і перетворення її в столицю Російської держави характеризується великими досягненнями в галузі інженерного устаткування і благоустрою. В Москві, Новгороді, Пскові були поширені дерев'яні мостові, будувались численні дерев'яні і кам'яні мости через річки. До кінця XVIII ст. в Москві налічувалося вже 26 мостів. Проводились роботи з регулювання русел річок, береги річок та фортифікаційні вали укріплювалися деревом і каменем.

резиденцією лише феодала, а руські кремлі – центрами державного та суспільного життя, водночас розраховувалися на укриття населення від нападу ворогів¹.

Основою господарства часів Запорізької Січі в Україні були зимівники, облаштування яких можна розглядати як приклад робіт з благоустрою у тогочасному українському селі. Перші письмові згадки про козацькі зимівники датуються 20 серпня 1576 р. в жалувальній грамоті польського короля Стефана Баторія². Відома дослідниця економічного життя запорожців Н. Полонська-Василенко дійшла висновку, що в козацькому зимівнику все потрібне для господарства будували в основному з хмизу³. Як писав посол австрійського імператора Еріх Лясота, відвідавши Січ наприкінці XVI ст., «...дахи куренів, в яких жили козаки, були покриті кінськими шкірами»⁴. При будівництві козаки віддавали перевагу спорудам, що у випадку потреби швидко зводились, і їх було неважко відновити після нападів ворогів.

Історики Ю.А. Мицик, С. М. Плохій та І.С. Стороженко вважають, що чимало коштів для будівництва у Запорізькій Січі виділяла козацька старшина, частина з них, очевидно, йшла і на благоустрій населених пунктів⁵.

Благоустроєність житла українців захоплювало іноземців. Німецький географ Коль у 1838 р. писав: «...Українці живуть в охайних, завше підтримуваних у чистоті хатах, які начебто усміхаються до тебе»⁶. Широко застосовувалися га-

¹ Бутягин В.А. Планировка и благоустройство городов: учебник / В.А. Бутягин. – М.: Стройиздат, 1975. – 383 с. – С. 19.

² Олійник О.Л. Запорізький зимівник / О.Л. Олійник. – Запоріжжя: Тандем-У, 1997. – 255 с. – С. 15.

³ Полонська-Василенко Н. Запоріжжя XVIII ст. та його спадщина: у 2-х т. / Н. Полянська-Василенко – Мюнхен, 1965. – Т. 1. – 381 с. – С. 203.

⁴ Лясота Еріх зі Стеблова. Щоденник / Лясота Еріх зі Стеблова // Жовтень. – 1984. – № 10.

⁵ Мицик Ю.А. Як козаки воювали / Ю.А. Мицик, С.М. Плохій, І.С. Стороженко. – Дніпропетровськ: Промінь, 1990. – 301 с. – С. 82.

⁶ Скуратівський В.Т. Березиня: Художні оповіді, новели / В.Т. Скуратівський. – К.: Рад. письменник, 1987. – 276 с. – С. 75.

рні художні оздоблення. Декоративне кольорування було присутнім на кутах, під стріхою, навколо вікон та дверей, різними орнаментами прикрашали і ставні на вікнах¹. Документів, які б регулювали діяльність з благоустрою населених пунктів на Січі, не було. Такий висновок можна зробити, зважаючи на те, що писаних законів як таких там не існувало, а Литовського статуту чи польського права козаки не визнавали².

Поступово в будівельну практику України та інших країн починає впроваджуватися попереднє складання генеральних планів міст*. Міста почали отримувати регулярну систему планування та забудови, вживалися заходи для припинення самовільного і стихійного будівництва, яке з подальшим розвитком населених пунктів створювало багато проблем. Цивільне будівництво почало домінувати над церковним, значно поліпшився інженерний благоустрій міст: проводилося заощення та озеленення вулиць, відводилися поверхневі води, запроваджувалося штучне освітлення ву-

¹ Коуэн Генри Дж. Строительная наука XIX–XX вв. Проектирование сооружений и систем инженерного оборудования / Дж. Генри Коуэн. – М.: Стройиздат, 1982. – 359 с. – С. 83.

² Кузьминець О. Історія держави і права України: навч. посібник / О. Кузьминець, В. Калиновський. – 2-е вид. доп. – К.: Україна, 2002. – 448 с. – С. 63.

* Одним з важливих етапів розвитку містобудування і благоустрою стало будівництво Петербурга, який будувався, поперше, на території, що була несприятливою за своїми природними умовами для будівництва; по-друге, будівництво відбувалося у короткий строк (1703–1713 рр.); по-третє, місто розвивалося і склалося не історично, а за затвердженням Петром I генеральним планом.

У 1709 р. в Петербурзі засновано Комісію будівель, яку очолював Ульянов Синявін. Разом з розробками проектів для Петербурга ця Комісія проводила велику роботу зі складання генеральних планів для інших міст, як тих, що вже існували і потребували розвитку (Київ, Москва, Казань та інші), так і тих, що виникали у зв'язку із завоюванням виходів до морів (Кронштадт, Азов та інші) та розвитком промисловості (Петрозаводськ, Єкатеринбург).

лиць вночі^{*}, що мало вплив не тільки на поліпшення естетичного вигляду населеного пункту вночі, а й попереджувало прояви злочинності в цей період доби, полегшувало роботу поліції. Приймались рішення про протипожежні розриви між будівлями, про розвиток кам'яного будівництва, про широке проведення озеленення міст, про будівництво набережних, про штучне освітлення. Виник своєрідний кодекс будівельних правил, який сприяв підвищенню рівня благоустрою міст.

З другої половини XIX ст. починає інтенсивно розвиватися промислове і залізничне будівництво, яке насамперед вплинуло на зростання кількості населення в містах і характер міського будівництва^{**}.

Через розширення і ущільнення забудов почали скорочуватися території із зеленими насадженнями. Приватна власність на землю почала призводити до того, що забудова розвивалася безсистемно і різностильно, проектні роботи майже не

^{*} У грудні 1853 р. львівським ученим Івану Зеху та Ігнатію Лукашевичу видали патент, в якому зазначалося, що вони «винахідники гасу шляхом хімічного очищення. Гас придатний для технічних цілей». Але спочатку гас ніхто не купував, адже ніде було його застосовувати. Розчарований невдачею, Лукашевич розпочинає нові досліді із нафтою, але, згадавши про масляну лампу, він знаходить застосування гасу, як пального для освітлення. Перші досліді з газовими лампами призводили до потужних вибухів у лабораторії. Але з допомогою бляхаря Адама Братковського дослідник сконструював безпечну, дешеву газову лампу, яка працювала без кіптяви. Ця перша лампа була схожою на олійну, але мала більший резервуар, виготовлений із товстої бляхи, а верхня частина – зі слюди. У березневі вечори 1854 р. перша така лампа вже освітлювала вітрину аптеки «Під золотою зіркою» (тепер аптека на вул. Коперника, 1 у м. Львові). 31 липня того ж року хірург львівського міського госпіталю Заорський зробив першу термінову нічну операцію завдяки газовим лампам, які освічували операційну. Після цього гас у Львові використовували щораз ширше, але через неправильне його використання виникало багато пожеж.

^{**} Львів став батьківщиною багатьох технічних нововведень та винаходів на Україні. Тут був запущений перший на території України кінний трамвай (травень 1880 р.), пізніше – перший електричний трамвай (1894 р.). Вперше на території України 1893 р. у Львові було засновано кінну станцію швидкої допомоги. У 1883 р. розпочав роботу перший міський телефонний зв'язок.

велися. Відтоді все більше проявляється різниця між порівняно благоустроєними центральними районами міст і їх робітничими окраїнами, де не було водопроводу, каналізації, заможених вулиць, вуличного освітлення.

У цей час поступово починає закріплювати свої позиції діяльність з благоустрою та набуває визначення його як терміна. Самому ж поняттю «благоустрій» дається досить широке трактування. Вчений-поліцейст В. Власьєв визначає це поняття так: «Під державним благоустроєм розуміється, як відомо, піклування державної влади про суспільне благо, тобто про розвиток суспільних інтересів, як матеріальних, так і моральних»¹. Сюди й належала турбота держави про промисловість, торгівлю, кустарне виробництво тощо.

На думку В.М. Лешкова, І.Ф. Платонова, М.Ф. Рождественського, поняття благоустрою доповнювало поняття благочину та безпеки, створюючи гармонію державного будівництва. І.Ф. Платонов пояснює благоустрій як добрий порядок справ і таке облаштування, яке необхідне для досягнення благої мети загалом для держави або для певного прошарку суспільства. Саме такий термін був використаний у Височайшому Указі Августа XV (1854 р.), який передував новому Уложенню про покарання кримінальні та виправні, де «виконання законів кримінальних» визначається як запорука «благоустрою громадського та спокою приватних осіб», оскільки силою кримінальних законів охороняється не лише промисловість, що є предметом благоустрою, а взагалі дія всіх політичних і громадських постанов і правил. У Маніфесті про запровадження Міністерства внутрішніх справ Росії від 18.02.1802 р. визначено посаду Міністра внутрішніх справ, в обов'язки якого входило «...опікуватися ... благоустроєм всієї імперії, і на розвиток такого обов'язку йому належать всі частини промисловості... так само як і будування... та у всьому, що стосується необхідних потреб співжиття»².

¹ Власьєв В. Очерки государственного благоустройства России в XVII веке / В. Власьєв. – М., 1869. – 602 с. – С. 11.

² Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. – К.: Ін Юре, 2003. – Т. 1. – 1231 с. – С. 58.

Поняття благоустрою в той час вживалося у значенні, рівнозначному терміну «поліція». У згаданому Маніфесті говорилося про поділ державних справ за різними управліннями (§ 12), де «загальний благоустрій» і «захисна поліція» мають тотожні значення¹.

В МВС Російської імперії на той час було створено 4 підрозділи-експедиції. Управління поліцією тоді входило до компетенції другої експедиції, яка мала назву «Експедиція спокою і благочинності» і складалася з 2-х відділень. Згодом ця експедиція була перейменована на «Експедицію державного благоустрою». Вона складалася з двох відділень і п'яти столів. Другий стіл стежив за станом шляхів і дотриманням порядку на них².

У виданому 11 квітня 1917 р. циркулярі Міністерства внутрішніх справ Тимчасового Уряду був розділ 4 «Про предмети відання і ступені влади міліції», в якому до предметів відання міліції у справі охорони громадського порядку та безпеки і суспільного благоустрою* належали забезпечення порядку в місцях громадського користування, охорона доріг, мостів, гатей, вулиць, майданів та нагляд за порядком руху по них³.

У 1919 р. Радою Народних Міністрів Директорії було розроблено Інструкцію для міліції, в якій зазначалося, що в обсяг її

¹ История полиции дореволюционной России. – М., 1981. – С. 34–35 (док. № 30).

² Большая энциклопедия / Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знаний. – СПб.: Просвещение, 1901. – Т. 3. – 994 с. – С. 296–297.

* У Великій енциклопедії 1901 р. про поняття благоустрій зазначалося: «...Вышедший из употребления термин нашего законодательства и науки полицейского права для обозначения приблизительного того, что теперь называется благосостоянием». Проте таке твердження було дещо передчасним, оскільки це поняття благоустрою продовжували вживати, але вже з 20-х рр. ХХ ст. його значення значно звужується, використовується переважно в місцевому радянському і пострадянському законодавстві та трактується як «благоустрій населених пунктів» чи те ж, що і «зовнішній благоустрій».

³ Міліція України: історичний нарис, портрети, події / науково-популярне видання; за заг. ред. Ю.С. Смирнова. – К.: Ін Юре, 2002. – 885 с. – С. 9–15.

компетенції щодо охорони законного ладу публічного спокою та порядку входило забезпечення порядку в місцях загального користування, а також охорона справного стану доріг, мостів, гребель, вулиць, площ, догляд за порядком руху на них і т. ін. та притягнення винних до відповідальності.

Не всі міста України здійснювали благоустрій однаково. Це пояснюється тим, що територія сучасної України входила до складу різних держав, і в різні періоди значний вплив на благоустрій населених пунктів України мали Росія, Польща, Австро-Угорщина та їхнє законодавство. За часів перебування в складі князівства Литовського, Королівства Польського та Речі Посполитої в Україні діяла досить строката система права. Однак, особливу роль серед джерел права в Україні відігравала Руська Правда.

Дореволюційна Росія порівняно з іншими країнами мала досить низький рівень благоустрою. Наприклад, за станом водозабезпечення вона посідала одне з останніх місць в Європі, система каналізацій діяла лише у 18 містах, центральних теплових систем не було взагалі¹. Це пояснювалося тим, що основна увага приділялася головним містам держави, торговим центрам та портовим містам, а розвиток і розбудова інших міст та периферії майже не контролювалися.

На початку ХХ ст. функції державної влади на місцях виконували земства, які серед інших функцій займалися і діяльністю з благоустрою населеного пункту. Зі зведеного звіту Київського повітового земства за 1904–1917 рр. видно, що в основному гроші з місцевого бюджету виділялися на укладання доріг, будівництво та частковий ремонт цивільних споруд, мостів, облаштування каналізації і водопроводу². Як зазначалося у звітах, з кожним роком спостерігалася тенденція збільшення розміру коштів, що виділялися на проведення цих робіт, за винятком 1917 р.

¹ Большая советская энциклопедия / гл. ред. А.М. Порохов. – 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1974. – 632 с. – С. 121.

² Огляд діяльності Київського Губернського Земства за 1904–1917 роки / Загально-Земські справи. – Ч. 1. – К.: Друкарня Київської губерньської народної Управи, 1918. – 437 с. – С. 30–32.

У дореволюційній Росії приблизно 80% житлового фонду становили дерев'яні будинки, 26% мали дерев'яні покрівлі, а 21% – солом'яні чи комишеві. Тільки 5% населення користувалося електричним освітленням, 2% будинків були приєднанні до каналізації, а в дуже невеликій кількості будинків, головним чином у Москві, Петербурзі та Києві, було централізоване опалення¹. Під час воєнних дій у 1914–1917 та 1918–1920 рр. міське господарство Росії перебувало у великому занепаді. Фактично в той час будь-які роботи з благоустрою населених пунктів були зупинені.

На початку ХХ ст. спостерігалася тенденція хронічного відставання житлового будівництва від росту міського населення та його потреб*. У зв'язку з цим влада у деяких зарубіжних країнах намагалася впроваджувати заходи щодо будівництва зразкових будинків для робітників, які були дешевими, але значно кращими і більш благоустроєними, ніж ті, що споруджувалися раніше².

Після жовтневого перевороту 1917 р. лише з квітня 1919 р. при міськвиконкомках Рад депутатів почали організуватися відділи комунального господарства та визначатися їх

¹ Бутягин В.А. Планировка и благоустройство городов: учебник / В.А. Бутягин. – М.: Стройиздат, 1975. – 383 с. – С. 40.

* У зв'язку з швидким розвитком промисловості спостерігається безконтрольне розширення території фабрик і заводів, невдале прокладання залізниць і шосейних доріг, порушення гігієнічних норм при розміщенні водозабірників, сміттєзвалищ. Такі процеси призвели до того, що значні території міст стали взагалі непридатними для заселення. Крім того, потреба значних трудових ресурсів спричинила масовий наплив у міста населення, яке потребувало місця для проживання. Нестача житла призводила до переушільнення при заселенні в квартири, а також до погіршення санітарного стану в робітничих районах. У 1909 р. в Англії був виданий містобудівний закон, який надавав право Міністерству внутрішніх справ складати генеральні плани міст з метою контролю над безконтрольним використанням території. Ще раніше, 1887 р., у Німеччині відповідно до Будівельного регулятиву починають будувати цілі квартали казарм.

² Бунин А.В. История градостроительного искусства. Градостроительство ХХ века в странах капиталистического мира / А.В. Бунин, Т.Ф. Саваренская. – М.: Стройиздат, 1979. – Т. 2. – 411 с. – С. 8–9.

основні завдання. Але, як писав В. Володимирський, «...докладно завдання цих відділів ніхто ніколи ще не встановлював, до них включено багато такого, чого не можна було вмістити в інші відділи виконкомів з більш певним, закінченим колом діяльності. З проведеного влітку 1919 р. Радою Народних Комісарів Внутрішніх Справ анкетування виявилось, що структура цих відділів відзначається надзвичайною різноманітністю. Кількість підвідділів доходить до дванадцяти. Загальний реєстр справ, що входять в коло їх компетенції, нараховує понад 60 назв. Подекуди вони входять до складу виконкомів як окремі його відділи, подекуди ж – до місцевих Рад народного господарства»¹. Спостерігається неорганізованість та мала ефективність їхньої роботи у великих та малих містах, у селах та селищах.

Крім того, їм належала функція загальної добровпорядкованості всієї місцевості, хоча, на думку В. Володимирського, вона повинна була б бути передана до компетенції відділів місцевого господарства. Він зазначав, «...що оскільки питання загальної добровпорядкованості стоїть так само гостро як в селі, так і в місті, то це питання потрібно віднести до компетенції відділів місцевого господарства, що повинні існувати не тільки при міських виконкомках, а й при губернських і повітових, які, передусім, повинні об'єднувати в межах своєї території та компетенції діяльність повітових виконкомів і сільських Рад. Залежно від обсягу завдань, що стоять перед відділом місцевого господарства, його окремими підрозділами повинні бути: відділ загальної добровпорядкованості (вулиці, мости, сади, сквери тощо), підвідділ радянських підприємств загального користування (трамвай, водогін, каналізація, освітлення тощо) та похоронний відділ (управління кладовищами та ведення похоронної справи)»².

З весни 1920 р. однією з форм організаційно-політичної діяльності Рад робітничих, солдатських і селянських депутатів

¹ Володимирський В. Організація радянської влади на місцях / В. Володимирський. – Харків: Всеукраїнське видавництво, 1920. – 86 с. – С. 59.

² Володимирський В. Організація радянської влади на місцях / В. Володимирський. – Харків: Всеукраїнське видавництво, 1920. – 86 с. – С. 6.

стала публікація декларацій, що фактично проголошували, чим будуть займатися ці Ради. Так, у п. 2 декларації Бахмутської міської Ради від 1.04.1920 р. вказувалося, що вони будуть вживати заходів, спрямованих на поліпшення санітарного стану міста¹. Це було значним досягненням, оскільки після перевороту про санітарний стан і благоустрій міста мова взагалі не велася. Крім того, як один із заходів, що став проводитись з метою наведення порядку в місті, стали суботники*.

За часів створення СРСР, в тому числі і УРСР, питаннями благоустрою почали займатись на загальносоюзному, республіканському та місцевому рівнях.

Політико-правовою основою для таких дій були, зазвичай, рішення з'їздів та постанови КПРС**, які згодом трансформувалися у відповідні рішення урядів та місцевих органів законодавчо-виконавчої влади того часу².

В статті 13 Положення про сільські Ради, затверджене Постановою ВУЦВК і РНК від 12 жовтня 1927 р., вказувалося, що сільські Ради в галузі адміністративній «складають

¹ Алексеенко А.Г. Городские советы Украинской ССР (1917–1920 гг.) / А.Г. Алексеенко. – К.: Изд-во Киевского ун-та, 1960. – 131 с. – С. 100.

* 8 лютого 1920 р. у м. Києві відбувся перший загальноміський суботник, в якому взяло участь 1000 осіб. Такі заходи проводились майже щосуботи і під час них проводили прибирання і ремонт трамвайних колій, упорядкування вулиць, площ і дворів, виконували низку робіт у міському господарстві.

** У 2-ій Програмі КПРС, прийнятій на VIII з'їзді РСР (б) у Москві 18–23 травня 1919 р., в завданнях у сфері житлового питання говорилося, що РКП всіма силами намагається поліпшити умови проживання трудящих мас, знищити скупченість та антисанітарність старих кварталів, знищити неприродні будівлі, перебудувати старі і побудувати нові, які б відповідали новим умовам життя народних мас, раціонально розселити працюючих. За ініціативою В. І. Леніна був розроблений і в грудні 1920 р прийнятий загальнодержавний план електрифікації (ГОЕЛПРО). З огляду на цілі діяльності з благоустрою населеного пункту, він передбачав будівництво електростанцій, які б забезпечили подачу у всі населені пункти електроенергії, що є невід'ємним атрибутом благоустроєного населеного пункту.

² Программы и уставы КПСС. – М.: Политиздат, 1969. – 423 с. – С. 59.

проекти обов'язкових постанов, що стосуються життя села (самоохорони, впорядкування, санітарії) і подають їх на затвердження районному виконавчому комітету». Крім того, вони видають постанови про те, як притягати людину до участі в роботах місцевого шляхового будівництва, залучають працездатну людину чистити колодязі громадського користування. Згідно з постановою Секретаріату ВУЦВК «Про Інструкцію про роботу комісії сільських рад» від 13.05.1929 р. (ст. 42) на комісії в адміністративних справах покладалася обов'язок розробляти порядок організації примусових робіт і з'ясувати можливість використання праці осіб, що відбувають примусові роботи, на ремонті шляхів, мостів, впорядкуванні вулиць; розробляти заходи, щоб у чистоті утримували двори, садиби, майдани, вулиці, школи, лікарні й інші установи, а також колодязі, річки, ставки тощо¹.

Питанню благоустрою почали приділяти увагу як у місті, так і в селі. З цікавою концепцією зонального міста виступив голова Комісії з будівництва нових міст М.А. Мілютін. Він вважав, що місто, яке є продуктом товарного виробництва, в умовах соціалізму зникне, злившись з індустріалізованим соціалістичним селом. Майбутній населений пункт буде не містом і не селом, а чимось середнім. М.А. Мілютін особливого значення надавав плановому рівномірному розміщенню продуктивних сил без їх надлишкового нагромадження в одному місті і без надмірного розкидання. Запропонована ним структура міста базувалася на поточно-функціональній системі, що визначається, передусім, схемою виробничих процесів².

Стосовно притягнення до відповідальності за порушення встановленого законодавства, то до компетенції Рад депутатів трудящих усіх рівнів згідно з постановою ВУЦВК і РНК РРФСР від 30.03.1931 р. «Про затвердження Положення про видання місцевими виконкомами і Радами обов'язкових постанов і про накладення за їх порушення стягнень в адміністративному по-

¹ Уманський В. Адміністративна діяльність сільрад / В. Уманський. – Харків: Юрид. вид-во Наркомюсту УРСР, 1930. – 75 с. – С. 5, 12–13.

² Бутягин В.А. Планировка и благоустройство городов: учебник / В.А. Бутягин. – М.: Стройиздат, 1975. – 383 с. – С. 42.

рядку» було віднесено охорону здоров'я населення, що включало в себе: дотримання санітарних правил, проведення заходів з оздоровлення населених місць, громадського харчування, санітарно-побутових умов життя населення і боротьба з хворобами¹.

Компетенція виражалася в праві районних і міських Рад видавати обов'язкові рішення з питань охорони здоров'я населення. Воно знаходить своє відображення у затвердженні санітарних правил, прийнятті заходів щодо боротьби із інфекційними захворюваннями, у підтриманні санітарного благоустрою, прибиранні вулиць, упорядкуванні будинкової території тощо. Важливого значення надається рішенням, що видаються з питань благоустрою і роботи комунальних підприємств. У них вміщуються правила користування водопроводами і каналізацією, утримання лазень, пралень, перукарень тощо.

Вказана постанова надала право виконкомам Рад депутатів трудящих видавати рішення, згідно з якими передбачалася адміністративна відповідальність. Це призвело до того, що при бажанні стягнення можна було накладати на будь-кого і за будь-що. У зв'язку з цим, згодом почали приймати нормативні акти, що обмежували право відповідних органів накладати штрафи за деякі види адміністративних правопорушень.

У липні 1937 р. був розглянутий новий генеральний план Москви. Йшлося про відмову від проекту збереження існуючого міста як законсервованого музейного, а також від проекту знищення існуючого міста і побудови на його місці міста за новим планом. Натомість вирішено зберегти історичну частину Москви, але з докорінним переплануванням його шляхом впорядкування мережі вулиць і площ, розрідження і правильної організації житлових кварталів, озеленення і обводнення міста зі створенням для населення здорових умов проживання. У відповідності із затвердженим планом реконструкції Москви був виконаний і значний обсяг робіт з інженерного облаштування та благоустрою міста.

¹ Розин А. М. Административные комиссии при исполкомах районных и городских Советов депутатов трудящихся / А.М. Розин, Ф.С. Разаренов. – М.: Госюриздат, 1962. – 44 с. – С. 11.

У подальшому реконструкція всіх старих міст та будівництво нових проводилось з дотриманням принципу рівномірного і повноцінного інженерного благоустрою, озеленення і культурно-побутового обслуговування населення всіх районів незалежно від їх розміщення в місті.

Вплив на розвиток діяльності щодо благоустрою населених пунктів мала Велика Вітчизняна війна 1941–1945 рр.^{*} Вона завдала значних збитків комунальному господарству України. Більшість населених пунктів була повністю зруйнована¹.

Ще до закінчення війни, 21.08.1943 р., було прийнято постанову «Про невідкладні заходи щодо відновлення народного господарства в районах, які звільнені від німецьких окупантів»². Відповідно до цієї постанови почали розроблятися генеральні плани відновлення та розвитку зруйнованих населених пунктів. У містах, що відбудовувалися, промислові підприємства, розташовані у житлових зонах, шкідливі за своїм виробничим профілем чи такі, що заважали раціональному розвитку міста, не відновлювалися, житлові райони піддавалися докорінній реконструкції з укрупненням дрібних житлових кварталів, поліпшувалася мережа магістральних вулиць з розширенням вузьких вулиць, що вже існували, розвивався міський громадський транспорт. Щоб поліпшити санітарно-гігієнічні умови проживання населення, проводилося розуцільнення старих житлових районів шляхом облаштування на місцях зруйнованих будинків садів, скверів та бульварів.

^{*} Через 10 днів після нападу Німеччини на СРСР Сталін запровадив тактику випаленої землі, внаслідок якої радянські війська знищували населені пункти, які вони залишали. У вересні 1943 р., коли німецькі війська почали відступати, голова СС Генріх Гімлер видав таємний наказ, яким передбачалося, що в евакуйованих землях України ворог повинен знищити дощенту землю. Як результат такої тактики – на території України було знищено 1270 селищ і міст, близько 28 тисяч сіл.

¹ Документальний фільм С. Новицького. «Між Гітлером і Сталіним. Україна в Другій світовій війні (незвідані сторінки історії)». – Українсько-канадський Дослідчо-Документальний Центр.

² Бутягин В.А. Планировка и благоустройство городов: учебник / В.А. Бутягин. – М.: Стройиздат, 1975. – 383 с. – С. 45.

Великі планувальні роботи розпочалися в проектних інститутах – Гіпрогорі РРФСР, Міськбудпроекті та їх філіалах, в проектних організаціях України, Білорусії та інших союзних республік. При плануванні міст в цей період велика увага приділялася розвитку міського транспорту, враховувались особливості рельєфу міських територій, підвищувався рівень інженерного облаштування і благоустрою населених пунктів. Одночасно були проведені заходи щодо переорганізації наукової роботи у сфері будівництва та архітектури з метою наближення досягнень науки до потреб практики.

Велике значення для України мав п'ятирічний план відбудови та розвитку народного господарства в СРСР на 1946–1950 рр. Цим планом був покладений початок великої програми капітального будівництва зруйнованих населених пунктів України. Ним, зокрема, передбачалося перетворення м. Львова у великий індустріальний центр України¹.

В 1957 р. ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли постанову «Про розвиток житлового господарства в СРСР», де планувалося впродовж 10–12 років ліквідувати в країні нестачу житла, забезпечити все населення благоустроєними квартирами та надати їм можливість комфортно проживати в благоустроєних населених пунктах.

У прийнятій 1961 р. 3-ій програмі КПРС передбачалося поступове перетворення колгоспних сіл в укрупнені населені пункти міського типу з упорядкованими житловими будинками, комунальним обслуговуванням, побутовими підприємствами, культурними і медичними закладами. Селянські будинки старого типу в основному повинні бути замінені новими сучасними будинками, або – там, де це можливо, – реконструйовані з проведенням необхідного впорядкування². У програмі КПРС проблеми житлового побуту і благоустрою виділено в окремий розділ, що свідчило про важливість для держави вирішення

¹ Радянська Львівщина за 30 років: 36. документів і статистичних матеріалів. – Львів: Каменяр, 1970. – 137 с. – С. 40.

² Програма КПРС: Прийнята ХХІІ з'їздом КПРС. – К.: Політвидав України, 1964. – 35 с. – С. 29.

цього питання. В ньому, зокрема, відзначалося, що великого значення набувають містобудування, архітектура і планування, що необхідні для створення благоустроєних, комфортних, економічних у будівництві та експлуатації міст та інших населених пунктів, виробничих, житлових та громадських будівель. Міста і поселення повинні представляти собою раціональну комплексну організацію виробничих зон, житлових районів, мережі громадських та культурних закладів, будинків побуту, транспорту, інженерного обладнання і енергетики, що будуть забезпечувати найкращі умови для праці, побуту та відпочинку людей.

На нашу думку, це і було першим визначенням поняття «благоустроєний населений пункт». Крім того, на подальший період у Програмі було заплановано здійснити широку програму комунального будівництва і благоустрою всіх міст і робітничих поселень, яке вимагало завершення їх електрифікації, газифікації, телефонізації, забезпечення комунальним транспортом, водопроводом, каналізацією, проведенням в цих населених пунктах озеленення, обводнення, ведення боротьби з забрудненням повітря, води, ґрунту. Більшого розвитку повинні отримати невеликі і середні благоустроєні міста, що дозволить покращувати і оздоровлювати умови життя населення¹.

З метою нівелювання різниці між умовами проживання в місті та селі поряд з планами благоустрою міст приділялася велика увага забезпеченню розвитку і благоустрою сільських населених пунктів. Обов'язки щодо цього поклалися на колгоспи. Слід відзначити, що тільки після Великої Вітчизняної війни влада почала звертати увагу на благоустрій сільських населених пунктів держави.

У ст. 6 постанови Ради Міністрів УРСР «Про заходи по забезпеченню виконання плану будівництва в колгоспах УРСР на 1957 р.» від 27.03.1957 р. № 290 колгоспам залежно від місцевих умов рекомендувалося забудову і благоустрій сіл проводити комплексно, переважно цілими кварталами, починаючи з

¹ Программы и уставы КПСС. – М.: Политиздат, 1969. – 423 с. – С. 169.

центральної частини і головних вулиць, суворо дотримуючись проектів планування сіл. У Положенні про контроль за якістю забудови та благоустрою у селах УРСР, яке було затверджене цією постановою, вказувалось, що органом, який здійснює такий контроль є Головне Управління по будівництву в колгоспах Міністерства міського і сільського будівництва УРСР та підвідомчі йому управління і відділи по будівництву в колгоспах. В Указі Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок, строки і форми залучення на будівництво і ремонт автомобільних шляхів... та про відповідальність за ухилення від участі в шляхових роботах» від 2.01.1959 р. йшлося про те, що колгоспи, радгоспи, промислові, транспортні, будівельні та інші підприємства і господарські організації повинні брати участь в будівництві, ремонті та благоустрої місцевих доріг. За ухилення від такої діяльності передбачалася відповідальність¹.

Другу половину ХХ ст. можна охарактеризувати як період активного розвитку законодавства у сфері регулювання питань, що стосувалися благоустрою населених пунктів. Слід відзначити, що формально законодавство союзних республік, в тому числі і УРСР, було загальносоюзним – якихось суттєвих відмінностей від законів СРСР воно не мало. Так, у ст. 15 Закону СРСР «Про основні повноваження крайових, обласних Рад народних депутатів, рад народних депутатів автономних областей і автономних округів» від 25.05.1980 р. було визначено, що крайові та обласні Ради народних депутатів керують житловим, комунальним господарством і благоустроєм, забезпечують комплексний розвиток житлового і комунального господарства, контролюють роботи щодо залучення підприємств, установ і організацій вищого підпорядкування до участі у благоустрої населених пунктів².

¹ Збірник діючих законодавчих і нормативних актів СРСР і УРСР з колгоспного будівництва / під заг. ред. В.З. Янчука. – К.: Держсільгоспвидав УРСР, 1962. – 641 с. – С. 42, 60.

² Об основных полномочиях краевых, областных советов народных депутатов, советов депутатов автономных областей и автономных округов: Закон СССР от 25.06.1980 г. – М.: Политиздат, 1980. – 32 с. – С. 16–17.

До компетенції міських Рад народних депутатів належало: керівництво комунальним господарством, благоустроєм міста, а також підприємствами і організаціями комунального господарства та благоустрою міського підпорядкування; затвердження перспективних і поточних планів розвитку комунального господарства і благоустрою, контроль за їх виконанням; залучення у встановленому порядку підприємств, установ і організацій вищого підпорядкування до участі в роботі з благоустрою міста і будівництва доріг; здійснення контролю за благоустроєм території всіх підприємств і організацій, що розташовані на території міста; забезпечення утримання в належному стані кладовищ, братських могил та інших місць захоронення¹.

Що ж стосується сільських та селищних Рад народних депутатів, то згідно зі ст. 4 Указу Президії ВР СРСР від 8.04.1968 р. вони повинні керувати благоустроєм населеного пункту, залучати колгоспи, радгоспи, підприємства та інші організації, незалежно від їх відомчої підпорядкованості, з їх згоди до роботи з благоустрою, об'єднувати кошти, що виділяються на благоустрій, для проведення необхідних робіт².

20 червня 1984 р. ВР РРФСР було прийнято новий адміністративний кодекс, у якому ст. 144 11 Розділу передбачала відповідальність за порушення правил благоустрою та недотримання правил щодо забезпечення чистоти та порядку в містах і інших населених місцях³. Пізніше постановою Верховної Ради УРСР від 7.12.1984 р. прийнято Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення, в якому ст. 152 Глави 11 також передбачала відповідальність за порушення правил благоустрою та недотримання правил щодо

¹ О городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся автономных республик, входящих в состав РСФСР: Закон РСФСР. – М.: Известия, 1973. – 54 с. – С. 26–27.

² Свод законов СССР / Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР. – М.: Известия, 1980. – Т. 1. – 660 с. – С. 310.

³ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. – М.: Политиздат, 1984. – 128 с. – С. 54.

забезпечення чистоти і порядку на території міст та інших населених пунктів¹.

Санкції статей в обох кодексах були однаковими – попередження або штраф для фізичних осіб у розмірі до 10 крб., а для посадових осіб – попередження або штраф у розмірі до 50 крб. Справи про такі адміністративні правопорушення були уповноважені розглядати адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах та виконавчі комітети селищних і сільських Рад народних депутатів. Включення такої статті пов'язане з тим, що до повноважень місцевих Рад народних депутатів законодавством було віднесене право встановлювати Правила благоустрою. Об'єктом посягання цього адміністративного правопорушення є порядок, встановлений Правилами благоустрою території міст та інших населених пунктів, які приймаються вищезгаданими радами, і це порушення нищить зовнішній вигляд населеного пункту, створює незручності для його жителів.

Місцеві органи державної влади могли вводити в дію різні правила, що стосувалися питань благоустрою, чистоти і порядку, а саме: організації прибирання території, організації проведення робіт щодо прокладання та переоснащення підземних споруд, організації нумерування будинків, квартир, розміщення знаків, розбір та знесення будинків, будівель та споруд тощо².

Для встановлення таких правил Рада народних депутатів повинна була прийняти відповідне рішення. Згідно з ним громадяни та посадові особи в усіх громадських місцях на території населеного пункту повинні були дотримуватись чистоти і порядку. Керівники організацій, посадові особи, відповідальні за утримання житлових будинків, адміністративних і промислових будівель та інших об'єктів, а також кори-

¹ Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення. – К.: Політвидав України, 1985. – 172 с. – С. 63.

² О правилах обеспечения чистоты и порядка в г. Москва. – Бюлеть исполкома Моссовета. – 1985. – № 15.

стувачі земельних ділянок повинні були: забезпечувати вчасне проведення робіт з ремонту і фарбування фасадів будівель і споруд, огорож, екранів балконів і лоджій, асфальтових і інших покриттів дворових та вуличних територій; не допускати самовільного переобладнання громадянами і організаціями балконів та лоджій, самовільного розкопування території, будівництва господарських будівель, гаражів, штахетних та інших загороджень.

Житлові організації, їх посадові особи і громадяни, які володіють житловими спорудами на праві приватної власності, повинні були суворо дотримуватись правил з організації прибирання території. Заборонялося самовільне, без спеціального дозволу уповноважених органів, розклеювання оголошень, розміщення реклами, інформаційних і довідкових стендів, вивісок, газоосвітлювальних установок, афіш тощо.

Всі види робіт, що пов'язані з розкопуванням при прокладанні, переобладнанні чи ремонті підземних споруд, з установкою огорож, парканів на вулицях повинні були проводитися з дозволу уповноважених органів.

Розміщення на вулицях і площах міста об'єктів дрібногуртової торгівлі повинно проводитися за чинними типовими проектами та у місцях погоджених з уповноваженими органами. Керівники виробничих, торговельних і комунальних підприємств повинні були забезпечувати утримання в чистоті і справному стані входи, цоколі, вітрини, вітражі, вивіски, рекламу й інші пристрої своїх підприємств, а також освітлення всіх вітрин у вечірній час.

Адміністрація трамвайних депо, тролейбусних, автобусних і таксомоторних парків, автобаз, гаражів, водії всіх видів транспорту, а також особи, які володіють транспортними засобами на праві приватної власності, повинні були випускати їх на вулиці міста справними і чистими.

Категорично заборонялося звалище будь-якого ґрунту та сміття у невідведених для цього місцях.

Розміщення на вулицях та площах стендів і малих архітектурних форм повинно проводитися за чинними типовими проектами та у місцях, погоджених з уповноваженими органами.

Громадянам заборонялося смітити у громадських місцях, курити в місцях, визначених рішенням виконкому відповідної Ради, проводити миття автомобілів поза відведеними для цього місцями тощо¹.

У зв'язку з тим, що порушення Правил благоустрою території населених пунктів було віднесено до одного з видів адміністративних правопорушень, за яке передбачено покарання у вигляді адміністративного штрафу, радам депутатів трудящих усіх рівнів було надано право розглядати такі справи та накладати на винних у адміністративному порядку штраф. Зокрема, в Указі Президії Верховної Ради УРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» від 15.12.1961 р. № 53 вказувалося, що обласні, районні, міські (міст республіканського та обласного підпорядкування) Ради депутатів трудящих мають право приймати загальнообов'язкові рішення з питань благоустрою та збереження житлового фонду, а справи щодо порушення таких рішень розглядають адміністративні комісії. У ст. 1 додатку № 1 до цього Указу говориться, що адміністративні комісії при виконавчих комітетах утворюються відповідними Радами депутатів на термін повноваження Ради, і вони наділені повноваженням розглядати справи про адміністративні правопорушення пов'язані з порушенням Правил благоустрою території населених пунктів².

Загалом в СРСР обов'язок із забезпечення належного рівня благоустрою населених пунктів покладався на Раду Міністрів СРСР. У постанові Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо покращення експлуатації житлового фонду та об'єктів комунального господарства» від 26.08.1967 р. № 807 Радам Міністрів союзних республік теж було дозволено проводити

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Комментарий / отв. ред. М.А. Шапкин. – М.: Юридическая литература, 1989. – 446 с.

² Законодавство про адміністративну відповідальність / під ред. І.П. Кононенка. – К.: Політвидав України, 1965. – 383 с. – С. 15.

проектування об'єктів благоустрою населених пунктів, а також зобов'язувало їх вжити відповідних заходів щодо ліквідації в найближчі роки житлових бараків, що існували на той час, та переселити населення, яке там проживало, в благоустроєні будинки¹.

Частину роботи з контролю за благоустроєм населених пунктів було покладено на органи внутрішніх справ. Так, у ст. 5 Положення про ДАІ Міністерства охорони громадського порядку УРСР, затвердженого постановою РМ УРСР від 28.10.1963 р. № 1204, було визначено, що на ДАІ покладаються обов'язки розробляти заходи щодо організації руху транспорту та пішоходів на вулицях і шляхах, а також пропозиції щодо обладнання вулиць та шляхів необхідними технічними засобами регулювання руху (шляхові сигнальні знаки, вказівники, світлофори, острівці безпеки, загородження, переходи), а також контроль за утриманням у справному стані вулиць, шляхів та штучних шляхових споруд і за їх освітленням та участь у роботі комісій щодо прийняття автомобільних шляхів, вулиць і штучних шляхових споруд в експлуатацію².

Великий вплив на діяльність з благоустрою населених пунктів мав Державний комітет СРСР з питань будівництва. У постанові РМ СРСР «Про затвердження Положення про Державний комітет СРСР у справах будівництва (Держбуд СРСР)» від 26.12.1968 р. № 60 вказувалося, що одним із головних завдань Держбуду є поліпшення справи містобудування і архітектури, планування і забудови населених пунктів³.

У постанові ЦК КПРС і РМ СРСР «Про впорядкування будівництва на селі» від 12.09.1968 р. № 728 був підведений підсумок діяльності з благоустрою та зазначено, що «рівень благоустрою багатьох населених пунктів не відповідає сучасним

¹ Свод законов СССР / Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР. – М.: Известия, 1980. – Т. 3. – 888 с. – С. 42–43.

² Законодавство про адміністративну відповідальність / під ред. І.П. Кононенка. – К.: Політвидав України, 1965. – 383 с. – С. 64.

³ Свод законов СССР / Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР – М.: Известия, 1980. – Т. 6. – 752 с. – С. 196.

вимогам». У зв'язку з цим на Державний комітет по цивільному будівництву та архітектурі при Держбуді СРСР було покладено обов'язок керувати плануванням сільськогосподарських районів та проектами благоустрою населених пунктів, а також йому доручалося координувати науково-дослідницькі роботи у сфері інженерного устаткування та благоустрою населених пунктів¹.

З поступовим розвитком науково-технічного прогресу починають з'являтися і нові підходи до будівництва, виникають нові будівельні матеріали та механізми, вдосконалюється сам підхід до планувальних робіт. У постанові ЦК КПРС та РМ СРСР «Про заходи щодо покращення якості житлово-комунального господарства» від 28.05.1969 р. № 392 вказувалося, що одним з найважливіших завдань на той час був благоустрій населених пунктів, що будуються та реконструюються². У зв'язку з цим на міністерства та відомства СРСР та Ради Міністрів союзних республік було покладено завдання забезпечити, починаючи з 1971 р., перехід до будівництва житлових будинків за новими типовими проектами, здійснювати забудову населених пунктів комплексно та у суворій відповідності з генеральними планами. Крім того, при забудові населених пунктів необхідно враховувати створення для трудящих належних умов для роботи, побуту та відпочинку.

З вищенаведених документів видно, що однією з гострих проблем на той час в СРСР продовжувала залишатися і потребувала вирішення необхідність надання громадянам благоустроєних місць для проживання. У зв'язку з цим було прийнято ряд законодавчих і нормативних актів, метою яких було врегулювання питань будівництва та забезпечення при цьому проведення робіт з благоустрою населених пунктів.

Але не слід робити висновок, що питання благоустрою виникали тільки при будівництві чи реконструкції населених пунктів. Усі заходи, які проводилися та зачіпали інтереси населення, яке проживало на відповідній території, розглядалися з огляду на благоустрій та відповідність чинним санітарним но-

¹ Свод законов СССР / Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР – М.: Известия, 1980. – Т. 6. – 752 с. – С. 225–226.

² Там само. – С. 219.

рмам*. До роботи, пов'язаної з визначення рівня благоустрою того чи іншого об'єкта, який будувався, залучалася велика кількість інших міністерств, відомств і комітетів¹.

У новій редакції Програми КПРС, прийнятій у 1986 р., йшлося про прискорення вирішення житлових проблем. Цьому мали сприяти великі масштаби житлового будівництва за рахунок державних коштів, більш широкий розвиток комунального і приватного будівництва, а також реконструкція, оновлення і підвищення збереження житлового фонду, посилення контролю за його розподілом. Особливу увагу передбачалося приділяти якості житлового будівництва, підвищенню комфортабельності, поліпшенню планування, вдосконаленню технічного оснащення квартир і будинків.

Підвищені вимоги почали пред'являтися до архітектури, естетичного оформлення та благоустрою міських і сільських поселень. «Населені пункти повинні представляти собою раціонально організовані комплекси виробничих зон, житлових районів, мережі громадських, культурних та учбово-виховних закладів, торговельних і побутових підприємств, спортивних споруд, громадського транспорту, які б забезпечували найкращі умови для праці, побуту і відпочинку населення»².

Високий рівень благоустрою населених пунктів повинен був обумовлюватися їх раціональним плануванням, комплексною організацією промислових і житлових районів, системою

* У постанові Ради Міністрів СРСР «Щодо порядку організації і координування заходів, що забезпечують належний технічний стан і благоустрій водосховищ, про виконання цих заходів» від 2.10.1978 р. № 815 зазначалося, що забезпеченням належного технічного стану і благоустрою водосховищ займається Міністерство меліорації і водного господарства СРСР, а схеми такого благоустрою розробляються ним за участю Міністерства народного господарства СРСР, Державного комітету лісового господарства, Міністерства енергетики і електрифікації СРСР, Міністерства рибного господарства СРСР, Міністерства охорони здоров'я СРСР, Держбуду СРСР та ін.

¹ Свод законов СССР / Президиум Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР – М.: Известия, 1980. – Т. 4. – 650 с. – С. 296.

² Программа КПСС: Новая редакция / Принята XXVII съездом КПСС. – М.: Политиздат, 1986. – 189 с. – С. 93–94.

міських і районних центрів, які визначали мережу громадських і культурно-побутових будівель. Питаннями благоустрою населених пунктів займалося комунальне господарство, що забезпечувало роботу комунальних мереж і підприємств (міських котелень, ТЕЦ, газових підстанцій, газових заводів, смітєпереробних заводів тощо), міського транспорту, комунально-побутових закладів (лазень, комбінатів побутового обслуговування тощо), здійснювало експлуатацію житлових і громадських будівель, спортивних споруд, парків тощо.

Одним із фактів, який свідчив про те, що за часів Радянського Союзу досить активно займалися благоустроєм населених пунктів, є те, що у всіх союзних республіках проводилось республіканське соціалістичне змагання серед міст за краще проведення робіт з благоустрою. Цей захід запроваджено на виконання рішень XXVII з'їзду КПРС та XXVII з'їзду Комуністичної партії України. Такі змагання проводилися з метою подальшого розгортання робіт з поліпшення благоустрою, озеленення та санітарного стану населених пунктів, піднесення творчої активності працівників житлово-комунального господарства, підприємств, організацій та громадськості¹.

Проте у цих змаганнях брали участь виключно міста з населенням понад 60 тис. осіб і міста-курорти з населенням понад 20 тис. осіб. Заохоченням для переможців таких конкурсів було нагородження перехідним Червоним прапором Ради Міністрів

¹ Про підсумки республіканського соціалістичного змагання міст УРСР за краще проведення робіт по благоустрою у III кварталі 1982 р.: Постанова РМ УРСР і УРР професійних спілок від 2.11.1982 р. № 522; Про підсумки республіканського соціалістичного змагання областей за успішне виконання планів будівництва, реконструкції та ремонту місцевих автомобільних шляхів, поліпшення їх утримання і благоустрою за 1985 р.: Постанова РМ УРСР і УРР професійних спілок від 15.02.1986 р. № 54; Про підсумки соціалістичного змагання міст УРСР за краще проведення робіт по благоустрою у IV кварталі 1986 р.: Постанова РМ УРСР і УРР професійних спілок від 31.01.1986 р. № 30; Про республіканське соціалістичне змагання міст за краще проведення робіт по поліпшенню благоустрою, озеленення та санітарного стану: Постанова РМ УРСР і УРР професійних спілок від 23.06.1986 р. № 225 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.

та грошова премія для подальшого розвитку міста, з якої 85% суми йшло на грошової премії працівникам, а не на розвиток благоустрою населеного пункту. Цікавим є той факт, що востаннє такі змагання в СРСР, в Україні зокрема, проводились у 1990 р., після чого було прийнято рішення вважати не доцільним проводити надалі такі змагання¹. За часів незалежної України їх проведення було відновлене з 2000 р. у вигляді щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримання громадського порядку».

Після розпаду СРСР зміни в законодавстві України торкнулися і відносин у сфері благоустрою населених пунктів, а діяльність з благоустрою була тісно пов'язана з органами місцевого самоврядування. У грудні 1990 р. ВР УРСР прийняла Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У відповідності з ним виконкоми сільських, селищних та міських Рад народних депутатів мали право розробляти програми з питань благоустрою (п. 1 ст. 33), здійснювати фінансування з бюджету витрат, пов'язаних з благоустроєм (п. 8 ст. 34), організувати благоустрій населених пунктів, контролювати стан благоустрою виробничих територій тощо (п. 5 ст. 38)².

Відповідно до ст. 5 КУпАП Ради народних депутатів встановлювали правила благоустрою, справи про порушення яких розглядали адміністративні комісії (ст. 218) та виконкоми селищних і сільських рад народних депутатів (ст. 219)³, своєю чергою адміністративні стягнення у вигляді штрафів за порушення правил скерування у бюджет місцевого самоврядування (ст. 13).

¹ Про підсумки республіканського соціалістичного змагання міст за краще проведення робіт по поліпшенню благоустрою, озеленення та санітарного стану за I півріччя 1990 р.: Постанова РМ УРСР і УРР професійних спілок від 1.09.1990 р. № 237 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.

² Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне місцеве самоврядування: Закон УРСР від 7.12.1990 р. № 533-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення з постановленими матеріалами / відп. ред. Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 1088 с. – С. 843.

Прийнятий 21 травня 1997 р. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» в п. 44 ст. 26 закріпив за сільськими, селищними і міськими Радами право виключно на пленарних засіданнях встановлювати Правила благоустрою території населеного пункту¹. Органи державної виконавчої влади стосовно благоустрою виконували переважно функцію контролю. У відповідності із п. 6 ст. 16 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації повинні здійснювати державний контроль за дотриманням правил благоустрою та фінансуванням заходів, пов'язаних з благоустроєм (ст. 18)².

Питаннями, що стосувалися благоустрою населених пунктів, займалися Державний комітет з будівництва та архітектури і Державний комітет з питань житлово-комунального господарства, які з метою вдосконалення системи органів виконавчої влади у червні 2005 р. були об'єднані в Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, яке згодом знову було розформоване на два окремих³. Для детальнішого регулювання правових, економічних, екологічних, соціальних та організаційних відносин, що виникають у сфері благоустрою населених пунктів, ВР України 6.09.2005 р. прийнято Закон України «Про благоустрій населених пунктів України»⁴. Він вступив у дію з 1 січня 2006 р. та вперше за час існування України дав визначення поняття «благоустрій населених пунктів».

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 1-2. – Ст. 95.

² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

³ Про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства: Указ Президента України від 1.06.2005 р. № 898/2005 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.

⁴ Про благоустрій населених пунктів України: Закон України від 6.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

1.2. Характеристика поняття «благоустрій населених пунктів». Вимоги до благоустрою населених пунктів в Україні

Зміни, що відбуваються в українській державі, вимагають нових наукових підходів та практичних методів як до розуміння, так і до використання термінів і понять, спрямованих на виконання завдань, що постають перед суспільством. Так, проведення адміністративно-правової та адміністративно-територіальної реформ безпосередньо зачіпає проблеми благоустрою населених пунктів. Розв'язанню цієї проблеми буде сприяти з'ясування сутності поняття благоустрою населених пунктів, його еволюційні зміни і залежність від впливу об'єктивно-суб'єктивних, історико-політичних, соціально-економічних та інших факторів.

Поняття «благоустрій населених пунктів» утворюється з трьох складових – «благоустрій», «населений» і «пункт». Крім того, саме слово «благоустрій» складається з двох частин: «благо» й «устрій». У минулому столітті використовувалися термінологія та тлумачення цього поняття переважно російською мовою. Тому необхідно з'ясувати, чи є відмінності у розумінні цих термінів у російській та українській мовах. Більшість російсько-українських словників зміст слова «благоустроєнный» пояснюють як «упорядкований, поліпшений»¹, «благоустройство» – як «благоустрій, упорядкування»², а «населённый пункт» – «населений пункт»³. В українсько-російських словниках «благоустрій» перекладається як «благоустройство», «благоустроєний» – як «благоустроєнный»⁴, а «населений пункт» – «насе-

¹ Російсько-український словник / за ред. В.В. Жайворонка. – К.: Абрис, 2003. – 1401 с. – С. 53.

² Ганич Д.І. Російсько-український словник: вид. третє / Д.І. Ганич, І.С. Олійник. – К.: Радянська школа, 1976. – 880 с. – С. 33.

³ Російсько-український словник / [І.О. Анніна, Г.Н. Горюшина, І.С. Гнатюк та ін.]. – К.: Абрис, 2003. – 1424с. – С. 547.

⁴ Українсько-російський словник / за ред. В.С. Ільїна. – К.: Наук. думка, 1964. – 1064 с. – С. 31.

лѐнный пункт»¹. У зв'язку з цим можна зробити висновок про те, що український «благоустрій населених пунктів» і російське «благоустройство населѐнных пунктов» поняття рівнозначні.

Також важливо розглянути, як пояснюється поняття «благоустрій населених пунктів» в різних галузях науки, особливо – юридичній.

У тлумачних словниках російської мови під «благоустроєнным» розуміють «хорошо устроенный, снабжѐнный всеми удобствами, содержащимся в порядке»; під «благоустроить» – «оборудовать, делать хорошим и удобным, приводит в порядок»²; під «благоустройством» – «деятельность, что направлена на создание хороших условий быта, улучшение жизни»³; під «населѐнным пунктом» – мають на увазі «место, где постоянно живут люди»⁴.

Під «благоустроєм» у тлумачних словниках української мови розуміється «добре впорядкування, забезпечення всім потрібним, всіма вигодами, упорядкованість», під «населеним пунктом» – «місце, у якому живуть люди»⁵. У словниках зустрічаються визначення, де йдеться про благоустрій не населених пунктів, а населених місць, що за великим рахунком не змінює сутності цього поняття, оскільки, як зазначалося вище, населений пункт – це загальна назва місць, де постійно живуть люди.

Енциклопедичні джерела дають нам можливість глибше зрозуміти суть благоустрою населених пунктів. У Великій Ра-

¹ Українсько-російський словник: вид. 3-є / уклад. В.С. Ільїн, К.П. Дорошенко, С.П. Левченко. – К.: Наук. думка, 1975. – 944 с. – С. 407.

² Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Русский язык, 1990. – 215 с. – С. 45.

³ Словарь современного русского литературного языка. – Москва-Ленинград: Изд-во АН СССР, 1950. – Т. 1. – 736 с. – С. 495.

⁴ Там само. – С. 486.

⁵ Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Перун, 2003. – 1440 с. – С. 55.; Новий тлумачний словник української мови / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Аконтіт, 2001. – Т. 1. – 1011 с. – С. 113; Тлумачний словник української мови / за ред. В.С. Калашника. – Х.: Прапор, 2002. – 992 с. – С. 51.

дянській енциклопедії говориться, що благоустрій населених місць – це сукупність робіт і заходів, що здійснюються для створення здорових, зручних і культурних умов життя населення на території міст, селищ міського типу, сільських населених місць, курортів і місць масового відпочинку¹. В Українській Радянській енциклопедії дається інформація про те, що благоустроєм населених місць є сукупність робіт і заходів, спрямованих на забезпечення сприятливих умов проживання населення².

У розділі «Будівництво» Енциклопедії сучасної техніки благоустрій трактується як сукупність робіт і заходів, що здійснюються для створення здорових, сприятливих і культурних умов проживання населення та проводиться в містах, селищах і селах. Благоустрій охоплює широке коло галузей міського будівництва і господарства: планування і забудову, житлово-комунальне господарство, транспорт, шляхове будівництво, озеленення; також передбачає організацію мережі медичного і культурно-побутового обслуговування населення, розміщення підприємств торгівлі і харчування, заходи з охорони повітряного басейну, водойм і ґрунту від забруднення, боротьби з шумом, прибирання населених місць. Велику роль у благоустрої населених місць відіграє комунальне господарство, яке повинно забезпечувати найбільш доцільний режим експлуатації будівель, добрий стан інженерних споруд, зелених насаджень, регулярну роботу комунальних підприємств³.

В Енциклопедії «България» під благоустроєм розуміють комплексну будівельну, технічну і архітектурну діяльність з впорядкування санітарно-гігієнічних, суспільних і естетичних

¹ Большая советская энциклопедия / гл. ред. А.М. Порохов. – 3-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1974. – 632 с. – С. 409–412.

² Український радянський енциклопедичний словник: у 3 т. / відп. ред. А. В. Кудрицький. – К.: Головна редакція УРЕ, 1986. – Т. 1. – 751 с. – С. 185.

³ Строительство (Энциклопедия современной техники) / гл. ред. В. А. Кучеренко. – М.: Советская энциклопедия, 1964. – Т. 1. – 735 с. – С. 113.

умов життєвого середовища. Стан і розвиток благоустрою пов'язаний з розвитком економіки, територіальним устроєм і ландшафтом, містобудуванням і будівельною технікою¹.

В Юридичній енциклопедії за редакцією М.Ю. Тихомірова зазначено, що благоустрій – це юридичний термін, який з часів руської кодифікації означає законодавство про заходи, які забезпечують благополуччя (життя в достатку і спокої)². З приводу досліджуваного поняття у юридичному словнику сказано, що благоустрій населених пунктів – це сукупність робіт і заходів, спрямованих на забезпечення сприятливих умов життя населення³.

К.С. Бельський під суспільним благоустроєм розуміє «...раціональне і регламентоване правом облаштування громадських місць в містах і населених пунктах, що забезпечує умови для праці, відпочинку і безпеки громадян і передбачає постійний контроль за таким станом з боку відповідних органів поліції»⁴. У державних будівельних нормах зустрічається визначення зовнішнього благоустрою як комплексу заходів з ландшафтної, архітектурно-просторової та естетичної організації території населеного пункту, що забезпечують комфортні умови для праці, побуту і відпочинку жителів⁵.

Отже, на основі тлумачень складових частин досліджуваного поняття, що взяті з різних джерел, можна зробити висновок про те, що в більшості з них суттєвих різниць у трактуванні благоустрою населених пунктів немає.

¹ Българская энциклопедия. Энциклопедия «България». – София: Издательство на българската академия на науките, 1978. – Т. 1. – 923 с. – С. 308.

² Юридическая энциклопедия. – Изд. 5-е, доп. и перераб. / под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: Издание Тихомирова М.Ю., 2005. – 972 с. – С. 92.

³ Юридичний словник: 2-е вид. – К.: Головна редакція УРЕ, 1983. – 356 с. – С. 44.

⁴ Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / под ред. А.В. Куракина. – М.: Дело и Сервис, 2004. – 816 с. – С. 312.

⁵ Планування і забудова сільських поселень. ДБН Б.2.4-1-94. – К., 1994. – 86 с. – С. 13.

На наш погляд, **благоустрій населених пунктів** – це сукупність робіт і заходів у місцях постійного проживання людей, що спрямовані на облаштування цих місць, підтримання в належному стані та постійного їх поліпшення з метою забезпечення сприятливих умов для проживання і задоволення потреб мешканців.

Це визначення в загальному охоплює усі відносини, пов'язані з благоустроєм населених пунктів. Конкретніша характеристика цього поняття залежить від того, яка частина відносин у сфері благоустрою піддається більш поглибленому регулюванню. Так, у Законі України «Про благоустрій населених пунктів» **благоустрій населених пунктів** слід розуміти як комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля¹.

Таке визначення має досить конкретний зміст, оскільки вперше йдеться про комплекс соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів. Це підтверджується і положеннями, викладеними у пояснювальній записці до законопроекту «Про благоустрій населених пунктів», де зазначається, що до розроблення зазначеного законопроекту в Україні не було законодавчо врегульовано питання у сфері благоустрою населених пунктів в умовах ринкових відносин, не приведено його у відповідність до міжнародних стандартів². Водночас запропоноване нами визначення поняття благоустрою на-

¹ Про благоустрій населених пунктів України: Закон України від 6.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

² Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про благоустрій населених пунктів» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.

селених пунктів передбачає декілька не лише граматичних, а й правових елементів (наприклад, облаштування, підтримання, поліпшення і забезпечення потреб), які доцільно обґрунтувати і врахувати як в обговоренні, так і в прийнятті нормативно-правових актів, що забезпечуватимуть впровадження в життя названого закону.

Під діяльністю з *облаштування* слід розуміти заходи, спрямовані на спорудження на території населеного пункту необхідних елементів благоустрою, підготовку до їх використання, проведення інженерних робіт, пристосування об'єктів благоустрою населених пунктів для задоволення потреб населення.

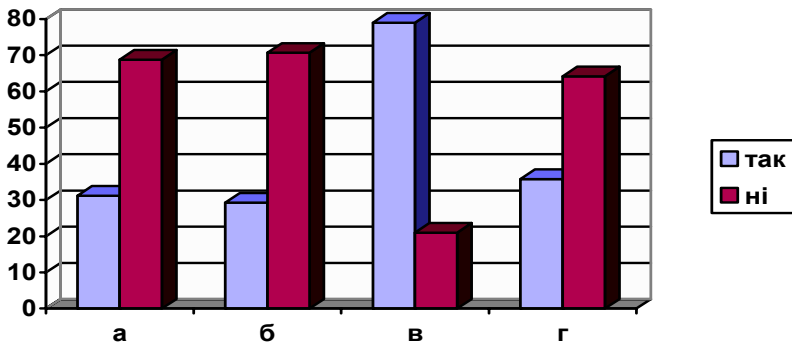
Підтримання включає в себе діяльність, що спрямована на збереження у необхідному стані та вигляді об'єктів і елементів благоустрою населених пунктів, а також проведення роботи з недопущення їх знищення, розробки і прийняття необхідних норм і правил експлуатації.

Поліпшення – це комплекс соціально-економічних та організаційно-правових заходів, спрямованих на вдосконалення відносин у сфері благоустрою населених пунктів, робота над створенням якісних і надійних об'єктів та елементів благоустрою.

Діяльність із *забезпечення* благоустрою населених пунктів включає в себе заходи, спрямовані на задоволення потреб населення у благоустроєних населених пунктах, надання необхідних для цього послуг.

Крім того, наше визначення містить положення про діяльність не тільки щодо підтримання у належному стані, а й у постійному поліпшенні умов проживання. У законодавчому визначенні таке положення відсутнє, що може негативно відбитися на подальшій діяльності з благоустрою населених пунктів. Логічним у цьому випадку буде поєднання цих пропозицій із існуючими і закріпленими у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення нормами. Цей підхід сприятиме характеристиці ознак, суті, структурних елементів, предмету і функцій діяльності з благоустрою населених пунктів.

З метою вивчення обізнаності громадян із поняттям благоустрою території населених пунктів було проведено анкетування, що охопило 1000 осіб, серед яких було 300 працівників житлово-комунальних господарств, 200 практичних працівників ОВС, 500 громадян.* Їм було запропоновано відповісти на запитання: що таке благоустрій населених пунктів. Результати їх відповідей відображено на діаграмі 1.1.**



Діаграма 1.1.

* Перелік питань анкетування були розглянуті та затверджені на засіданні кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності ЛІВС при НАВСУ (протокол № 10 від 25.02.2004 р.). Анкетуванням було охоплено працівників житлово-комунальної сфери та міліції Івано-Франківської, Київської, Львівської, Полтавської та Тернопільської областей, а також пересічні громадяни Львівщини. Тут і далі використовуються результати, що були отримані під час проведення цього анкетування.

** На це запитання було запропоновано наступні варіанти відповідей: а) це діяльність уповноважених органів з впорядкування вулиць та доріг населеного пункту; б) це діяльність уповноважених органів з утримання в належному стані будинків та прилеглої до них території; в) це комплекс заходів, спрямованих на забезпечення громадського порядку, чистоти і належного санітарного стану в населеному пункті; г) це комплекс заходів, спрямованих на збереження історичних архітектурних пам'яток міста, будівництво нових будинків, доріг та вулиць.

Відповідно до отриманих результатів стає очевидним, що переважна більшість респондентів вважає благоустрій населених пунктів комплексом різноманітних заходів, спрямованих на задоволення потреб населення, що там проживає, і створення сприятливого для життєдіяльності довкілля (79% – позиція «в»). Громадян, необізнаних з поняттям благоустрою населених пунктів, – 70,7% (позиція «б»). З аналізу наведених даних та визначення, що дається в Законі України «Про благоустрій населених пунктів», можна зробити висновок, що в цьому випадку розуміння поняття громадянами і законодавцем співпадають. Цей факт, поза сумнівом, матиме позитивний вплив на розвиток благоустрою, а також дозволить запроваджувати певні інновації та зміни в благоустрій населених пунктів, що будуть правильно сприйняті нашими громадянами і втілені у життя.

У ст. 3 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» визначено систему благоустрою населених пунктів. Вона включає в себе: управління у сфері благоустрою; визначення об'єктів та суб'єктів у сфері благоустрою; організацію благоустрою; стандартизацію і нормування у сфері благоустрою; фінансове забезпечення благоустрою; здійснення контролю у сфері благоустрою; встановлення відповідальності за порушення законодавства в сфері благоустрою¹.

В Українській Радянській енциклопедії зазначається, що благоустрій населених місць головним чином характеризується рівнем інженерного обладнання і санітарно-гігієнічним станом населених місць. Він забезпечується інженерною підготовкою території, будівництвом доріг, організацією міського транспорту, створенням системи вулиць і площ, раціональною мережею громадського харчування торгових точок, закладів побутового і культурно-просвітницького призначення, місць відпочинку, озелененням, застосуванням малих архітектурних форм. Велике значення для благоустрою мають тепло- і газифікація.

¹ Про благоустрій населених пунктів України: Закон України від 6.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

фікація, боротьба із забрудненням навколишнього середовища, а самі заходи з благоустрою населеного пункту втілюються у Генеральних планах розвитку міст¹.

Оскільки під поняттям «благоустрій населених пунктів» розуміють комплекс заходів, то, на нашу думку, системно і повно розкрити їх зміст можливо завдяки характеристиці наступних елементів:

- соціально-економічне призначення благоустрою населених пунктів (місце благоустрою населених пунктів у внутрішній політиці держави);
- раціональне використання та охорона території населеного пункту (роль, яку відіграє благоустрій населених пунктів у забезпеченні збереження землі як територіального базису України);
- забезпечення захисту довкілля (вплив та завдання благоустрою населених пунктів з охорони навколишнього середовища);
- облаштування, підтримання в належному стані та поліпшення населеного пункту (роль благоустрою у збереженні населених пунктів у необхідному для проживання стані та роботі над його вдосконаленням);
- задоволення потреб жителів населеного пункту, формування та забезпечення сприятливого для їх життєдіяльності середовища (вплив благоустрою на забезпечення жителів населених пунктів усім необхідним для якісного функціонування);
- санітарне та епідеміологічне благополуччя населення (місце благоустрою населених пунктів у системі заходів, спрямованих на охорону громадської гігієни, поліпшення умов праці та побуту населення).

Пояснення специфіки благоустрою населених пунктів можна здійснити завдяки дослідженню впливу на форму-

¹ Український радянський енциклопедичний словник: у 3 т. / відп. ред. А.В. Кудрицький. – К.: Головна редакція УРЕ, 1986. – Т. 1. – 751 с. – С. 185.

вання цього інституту соціально-економічних, правових та інших чинників.

Для регулювання поведінки людей у суспільстві формуються певні правила, зорієнтовані на досягнення тієї чи іншої мети. Правила поведінки людей та їх об'єднань, що покликані врегульовувати життя суспільства з метою забезпечення в ньому порядку і стабільності, називають соціальними нормами¹. Вони призначені впорядкувати поведінку об'єктів, забезпечити системність, передбачити розвиток суспільних відносин.

Особливим видом соціальних норм є норми права, які становлять основу механізму правового регулювання суспільних відносин і є одним з найважливіших засобів реалізації соціально-економічної політики держави. Норма права (правова норма) – це обов'язкове, формально визначене правило поведінки загального характеру, що в установленому порядку приймається, змінюється, відміняється та забезпечується відповідними державними органами в межах їх компетенції².

З вищенаведених визначень можна зробити висновок про те, що соціально-економічне призначення благоустрою населених пунктів полягає у визнанні державою потреби спільноти в належному благоустрої населених пунктів та регулювання нею цього питання на законодавчому рівні шляхом видання необхідних правових норм.

Важливим є визнання публічними (тобто державними) суспільних інтересів у сфері благоустрою та створення відповідного фінансового підґрунтя для їх реалізації, оскільки публічний інтерес – це інтерес соціальної спільноти, що визнаний та повинен бути задоволений державою. Визнання публічності інтересу здійснюється шляхом його правового

¹ Теорія держави і права: навч. посібник / за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 368 с. – С. 173.

² Там само. – С. 179.

забезпечення (фіксації в нормах і встановленні механізму реалізації)¹.

Аналіз української нормативно-правової бази дає підстави зробити висновок про те, що відносини у сфері благоустрою регулюються на державному рівні значною мірою за допомогою норм адміністративного права.

У ст. 2 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» сказано про призначення благоустрою населених пунктів. Зокрема, там зазначається, що благоустрій населених пунктів передбачає: розроблення і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання території населених пунктів у належному стані, їх санітарне очищення, збереження об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів і об'єктів; організацію належного утримання та раціонального використання територій, будівель, інженерних споруд та об'єктів рекреаційного, природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного та іншого призначення; створення умов для реалізації прав суб'єктами у сфері благоустрою населених пунктів.

Окреслені у Законі завдання дещо відрізняються від тих, що були визначені в його проекті². Зокрема, тут відсутні завдання, спрямовані на наукове обґрунтування таких заходів, як розподіл земель населених пунктів з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів, впровадження прогресивних форм упорядкування території, визначення напрямів сталого розвитку населених пунктів.

Крім того, на нашу думку, до вказаних завдань необхідно було б додати і такі, що будуть сприяти перспективному розвитку населених пунктів, а саме:

- вивчення історичного і зарубіжного досвіду в сфері благоустрою та розробка заходів щодо впровадження

¹ Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. – С. 31.

² Про благоустрій населених пунктів: Проект Закону України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua.

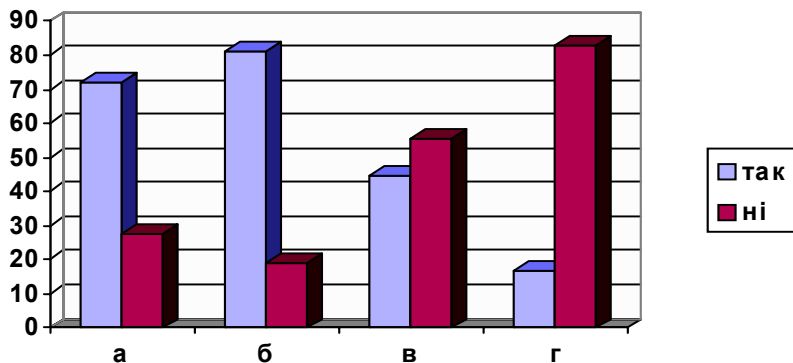
найефективніших його форм на території України з урахуванням місцевих особливостей;

- визначення напрямів наукових досліджень у сфері благоустрою населених пунктів;
- проведення цілеспрямованих соціологічних досліджень у напрямку з'ясування потреб населення України в окремих формах благоустрою населених пунктів;
- розробка чіткого та ефективного порядку взаємодії різних суб'єктів державного управління в процесі благоустрою населених пунктів;
- розробка та впровадження в життя заходів щодо залучення в благоустрій населених пунктів іноземного та вітчизняного капіталу.

Ці завдання пов'язані з рівнем розвитку української економіки та її впливом на поліпшення благоустрою населених пунктів. Такий підхід з боку держави повинен забезпечити не лише декларативну економічну політику в цій сфері, а й виділення достатніх фінансових коштів на виконання загальнодержавних та місцевих програм з благоустрою, запровадження енергозберігальних технологій, фінансування наукових розробок із стандартизації у сфері благоустрою, розробки технічних засобів і матеріалів для проведення робіт з благоустрою, розвитку та реконструкції централізованих інженерних споруд тощо.

Щоб з'ясувати думку громадян з приводу того, хто повинен фінансувати заходи з благоустрою населених пунктів, утримання та ремонт об'єктів і елементів благоустрою, було проведено анкетування, що охопило 700 осіб. Результати їх відповідей відображено на діаграмі 1.2.*

* На це запитання було запропоновано наступні варіанти відповідей: а) кошти повинні передбачатися в державному бюджеті України; б) кошти повинні виділятися з місцевого бюджету населеного пункту; в) кошти повинні виділяти суб'єкти підприємницької діяльності; г) кошти повинні стягуватися з мешканців.



Діаграма 1.2.

Отримані результати свідчать, що більшість громадян (81% – позиція «б») вважає, що кошти на фінансування заходів з благоустрою повинні виділятися з місцевого бюджету населеного пункту та передбачатися в державному бюджеті України (72,1% – позиція «а»). Разом з тим громадяни проти того, щоб кошти на благоустрій населеного пункту, в якому вони проживають, стягувалися з них (83,1% – позиція «г») чи суб'єктів підприємницької діяльності (55,4% – позиція «в»).

Така громадська думка дещо не відповідає положенням Закону України «Про благоустрій населених пунктів», де у ст.ст. 36 і 37 зазначається, що фінансування заходів з благоустрою населених пунктів може здійснюватися за рахунок: коштів державного бюджету; місцевих бюджетів; коштів підприємств, установ і організацій; добровільних внесків юридичних осіб та громадян; інших джерел, передбачених Законом.

Крім того, положення щодо фінансування заходів з благоустрою містяться і в інших нормативно-правових актах. Так, місцеві державні адміністрації згідно зі ст. 18 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» уповноважені здійснювати фінансування заходів, пов'язаних з благоустроєм населених пунктів¹.

¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

Ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання органів місцевого самоврядування відносить повноваження залучати на договірних засадах з метою організації благоустрою населених пунктів кошти, трудові і матеріально-технічні ресурси підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення¹. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення», органи самоорганізації населення можуть організувати участь населення у здійсненні заходів щодо проведення робіт з благоустрою, а фінансовою основою такої діяльності можуть бути добровільні внески фізичних і юридичних осіб². Щодо приватних підприємств, то відповідно до положення ст. 44 Господарського кодексу України, підприємці вільно розпоряджаються прибутками, що залишилися у них після сплати податків, зборів та інших платежів, передбачених Законом³.

Позитивним є те, що законодавець досить чітко визначив, за рахунок яких коштів повинні виконуватися ті чи інші заходи. Так, за рахунок державного бюджету фінансуються:

1) заходи на виконання державних програм благоустрою населених пунктів;

2) роботи з підготовки проектів законів, інших нормативно-правових актів у сфері благоустрою населених пунктів;

3) роботи з благоустрою, що проводяться на землях державної форми власності;

4) охорона та утримання об'єктів благоустрою, переданих органами державної влади на баланс підприємствам, установам і організаціям;

5) робота з утворення територій і об'єктів рекреаційного призначення, що належать до державної власності.

¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 1–2. – Ст. 95.

² Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

³ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.

Аналізуючи Державні бюджети України, починаючи з 1992 р., можна зробити висновок про те, що держава не завжди достатньо уваги приділяла благоустрою населених пунктів. Як негативний момент слід відзначити не тільки те, що в бюджетах, особливо останніх років, відсутні видатки на благоустрій, а й те, що навіть у тих Державних бюджетах, де така стаття присутня, йдеться лише про благоустрій міст та селищ міського типу і взагалі не згадуються сільські населені пункти*.

За рахунок коштів місцевих бюджетів фінансуються:

- 1) заходи з виконання місцевих програм благоустрою населених пунктів, у тому числі проектів благоустрою території населених пунктів;
- 2) організація санітарного очищення територій, які належать до комунальної власності;
- 3) охорона та утримання об'єктів благоустрою комунальної форми власності, переданих органами місцевого самоврядування на баланс підприємствам, установам і організаціям;
- 4) охорона, утримання та розвиток зелених насаджень на об'єктах благоустрою комунальної форми власності;
- 5) роботи з утворення об'єктів рекреаційного призначення, які належать до комунальної власності.

* 2006 рік Президентом України було оголошено роком села. Вперше за часів незалежності на фінансування села було скеровано рекордну частку Державного бюджету – майже 10 млрд грн. Як відзначав у 2007 р. академік-аграрник Антон Третяк, у Кабінету Міністрів України, як і раніше, нема комплексного системного підходу до розв'язання проблем села. Президент Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України Роман Шмідт згоден з колегою, і єдину відмінність нинішнього року від попередніх для селян бачить лише у збільшенні бюджетних відрахувань на розвиток аграрного сектора та сільської місцевості. В такому випадку сподіватися на поліпшення благоустрою сільських населених пунктів в найближчі роки важко. Тому при розробці Програми розвитку сільської місцевості Уряду необхідно обов'язково включити пункти про спрямування коштів саме на благоустрій населених пунктів. Тільки в такому випадку можна сподіватися на підвищення рівня благоустрою села, яке є коліскою нашої нації.

За рахунок коштів підприємств, установ, організацій фінансуються заходи, спрямовані на наступне:

1) благоустрій, виконання робіт з ремонту і реконструкції доріг внутрішньогосподарського користування, озеленення, утримання в належному стані території, яка їм належить на праві власності або праві користування;

2) усунення на закріплених за ними об'єктах благоустрою (їх частинах) пошкоджених інженерних мереж, елементів благоустрою, а також наслідків аварій, що сталися з їх вини.

Відповідно до Конституції України власність в Україні виступає у приватній, державній і комунальній формах. Ст. 63 Господарського кодексу України визначає, що в Україні можуть діяти: державні підприємства, комунальні підприємства, приватні підприємства на основі приватної та колективної власності, а також підприємства змішаної форми власності¹.

В Україні існують підприємства різної форми власності. Тому необхідно конкретизувати положення щодо того, за рахунок яких підприємств, установ і організацій фінансуються заходи з благоустрою населених пунктів. На нашу думку, утримання і ремонт об'єктів та елементів благоустрою повинні здійснюватися за рахунок коштів їх власників або користувачів, про що необхідно вказати у відповідному договорі.

Виходячи з цього, у Законі України «Про благоустрій населених пунктів» ч. 4 ст. 36 доцільно викласти у редакції, яка передбачатиме фінансування заходів з благоустрою населених пунктів за рахунок коштів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності.

Благоустрій прибудинкових територій об'єктів нового будівництва, реконструкції та капітального ремонту будівель та споруд здійснюється за рахунок коштів забудовників (інвесторів); території співвласників багатоквартирного будинку у випадку передачі земельної ділянки в їх спільну власність – за рахунок коштів співвласників.

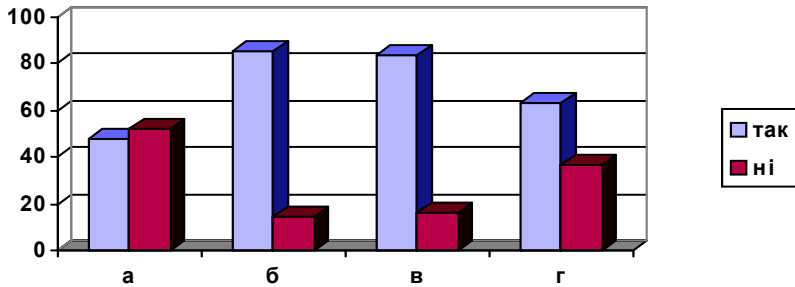
Благоустрій присадибних ділянок фінансується за рахунок коштів їх власників або користувачів. Підприємства, уста-

¹ Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.

нови і організації можуть на добровільних засадах здійснювати внески на фінансування таких заходів.

Існує багато факторів, що впливають на рівень благоустрою населених пунктів. Як зазначав З. Котик, благоустрій насамперед залежить від політичної влади, економічної політики та технологічних нововведень¹.

На нашу думку, благоустрій передусім залежить від державної політики, рівня економіки, ефективної законотворчої діяльності, узгоджених дій усіх гілок влади, суспільної свідомості та науково-технічного прогресу. Це підтверджують і результати анкетування 1000 осіб, яким було запропоновано відповісти на запитання – від чого, на їхню думку, залежить рівень благоустрою населених пунктів? Результати відповідей відображено на діаграмі 1.3.*



Діаграма 1.3.

Отже, переважна більшість громадян вважає, що рівень благоустрою населених пунктів насамперед залежить від кількості грошових коштів, що на це виділяються (85,4% – позиція «б»), а також від свідомості громадян та рівня їх обізнаності з існуючими у населеному пункті правилами благоустрою території (83,9% – позиція «в»).

¹ Котик З. Розвиток, планування та благоустрій населених пунктів: курс лекцій / З. Котик. – Львів: Каменяр, 2003. – 387 с. – С. 6.

* На це запитання було запропоновано наступні варіанти відповідей: а) від державної політики; б) від грошових коштів, що на це виділяються; в) від свідомості громадян і знання ними правил благоустрою; г) від співпраці у цій сфері між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Благоустрій населених пунктів нерозривно пов'язаний з раціональним використанням території населених пунктів, оскільки вона є об'єктом благоустрою. Загалом територією вважається частина земної поверхні у визначених межах (кордонах) з властивими їй географічним положенням, природними та створеними діяльністю людей умовами та ресурсами, а також повітряним простором та розташованими під нею надрами¹.

Землі України за своїм цільовим призначенням поділяються на такі категорії: землі сільськогосподарського призначення, землі житлової та громадської забудови, землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення, землі оздоровчого призначення, землі рекреаційного призначення, землі історико-культурного призначення, землі лісового фонду, землі водного фонду, землі промисловості, транспорту, зв'язку, енергетики, оборони та іншого призначення².

Територія населеного пункту – це сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів загального користування: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту³. Архітектор-урбаніст Алвар Аальто з приводу будівництва нових населених пунктів говорив: «Не існує бездоганного міста, але ми завжди плекаємо мрію, яка не є чимось новим – створити куточок земного раю щоразу, коли ми зачинаємо якийсь проект»⁴.

¹ Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. № 1699-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

² Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

³ Про благоустрій населених пунктів України: Закон України від 6.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

⁴ Гозак А.П. А. Аальто / А.П. Гозак. – М.: Стройиздат, 1976. – 503 с. – С. 175.

Раціональне використання території населених пунктів включає в себе заходи щодо планування і організації забудови території. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про планування і забудову територій» планування територій здійснюється на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях і здійснюється відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування¹. Планування на загальнодержавному рівні полягає в розробленні Генеральної схеми планування усєї території України; на регіональному рівні – у розробленні та затвердженні схем планування території АР Крим, областей, районів, регулюванні використання їх територій; на місцевому рівні – у розробленні та затвердженні генеральних планів населених пунктів.

У Генеральній схемі планування території України визначаються пріоритетні та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення системи розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури, формування національної екологічної мережі. В Україні спостерігається тенденція збільшення загальної площі території населених пунктів. При цьому землі цих територій використовуються нераціонально: значна їх частина зайнята під складування відходів виробництва, сміттєзвалища тощо.

У Концепції сталого розвитку населених пунктів відзначається, що здебільшого неефективно використовуються землі, відведені під об'єкти промисловості, транспорту, енергетики, а також землі рекреаційного призначення. Через недостатність коштів державного та місцевих бюджетів майже припинено розроблення і коригування генеральних планів населених пунктів, іншої містобудівної документації, яка є основою для вирішення питань забезпечення раціонального використання території².

¹ Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. № 1699-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

² Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.

Про значні диспропорції використання території України та недоліки системи розселення зазначається в Законі України «Про Генеральну схему планування території України»¹. Серед них – значні площі та низька щільність забудови виробничих територій; нераціональне розміщення виробничих та житлових територій; мала частка територій природоохоронного, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного призначення тощо.

Планування територій на регіональному рівні виражається в основному у розробленні схем планування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також окремих її частин. У таких схемах визначаються заходи реалізації державної політики, враховуються державні інтереси, історичні, географічні, екологічні, економічні і демографічні особливості, етнічні та культурні традиції населення України.

Важливим документом для будь-якого населеного пункту є генеральний план населеного пункту, який є первинним і обов'язковим містобудівним документом. В ньому визначається:

- потреба в територіях для забудови та іншого використання;
- потреба у зміні межі населеного пункту, черговість і пріоритетність забудови та іншого використання територій;
- межа функціональних зон, пріоритетні та допустимі види використання та забудови території;
- планувальна структура та просторова композиція забудови населеного пункту;
- загальний стан довкілля населеного пункту, основні фактори його формування, містобудівні заходи щодо поліпшення екологічного і санітарно-гігієнічного стану;
- територія, яка має будівельні, санітарно-гігієнічні, природоохоронні та інші обмеження використання;
- інші вимоги, визначені державними будівельними нормами.

¹ Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7.02.2002 р. № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

Згідно з Генеральним планом населеного пункту для окремих районів, мікрорайонів, кварталів та районів реконструкції існуючої забудови розробляється детальний план території. Такий план визначає:

- принципи формування архітектурно-просторової композиції забудови;
- розташування червоних ліній, ліній регулювання забудови;
- розташування інженерно-транспортної інфраструктури;
- розташування окремих земельних ділянок та об'єктів містобудування, вулиць, проїздів, пішохідних зон, щільність, поверховість, інші параметри забудови;
- інші вимоги, передбачені державними будівельними нормами.

Забудова територій населеного пункту спрямована на здійснення нового будівництва з урахуванням потреб реконструкції, реставрації, капітального ремонту наявного фонду тощо. Забудова проводиться з дотриманням вимог законодавства, державних стандартів, регіональних і місцевих правил, містобудівної документації. Дозвіл на забудову надається на однакових умовах для фізичних і юридичних осіб на підставі їх письмових звернень. Документом, що засвідчує право забудовника та підрядника на виконання будівельних робіт, є дозвіл на виконання будівельних робіт¹.

У загальному в населених пунктах за функціональним призначенням розрізняють сельбищну, виробничу і ландшафтно-рекреаційну території². В їх межах виділяються зони різного призначення: житлові забудови, громадські центри, промисло-

¹ Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 р. № 1699-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – Ст. 250.

² 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: www.zakon1.rada.gov.ua.

ві, наукові, науково-виробничі, комунально-складські, зовнішнього транспорту, масового відпочинку, курортні.

Врахування функціонального призначення території при забудові є необхідним елементом раціонального використання землі населеного пункту. Складовою частиною раціонального використання територій є система розселення, яка, на нашу думку, на сьогодні має ряд суттєвих недоліків. Серед них:

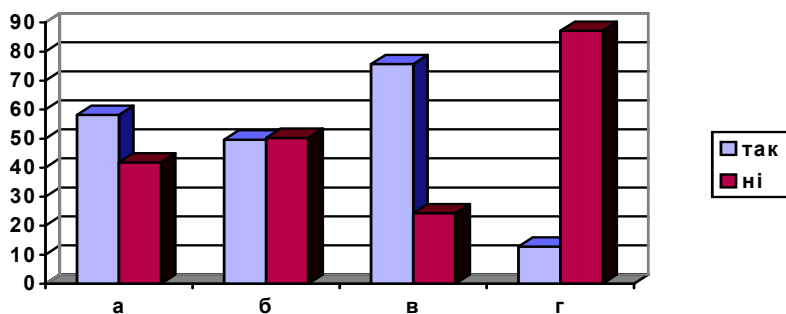
- неузгодженість соціального, економічного, містобудівного та екологічного аспектів розвитку населених пунктів та прилеглих територій;
- надмірна концентрація населення і виробництва у великих містах;
- уповільнений розвиток більшості середніх і малих міст, сіл та селищ;
- недостатній рівень розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів.

Недосконалість існуючої системи використання та охорони території населених пунктів у поєднанні з іншими негативними факторами антропогенної діяльності шкідлива тим, що в майбутньому призводить до значного забруднення атмосферного повітря, водних і земельних ресурсів, погіршення загального санітарно-гігієнічного стану та екологічної ситуації*. Певною мірою це залежить і від недосконалості законодавчого та нормативного забезпечення в цій сфері, відсутності чіткого визначення правових, організаційних, економічних засад діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Аналізуючи Закон України «Про благоустрій населених пунктів України», відзначимо, що в ньому передбачено певні заходи для подолання цих недоліків завдяки організації раціонального використання територій населеного пункту. Згідно з чинним законодавством діяльність із бла-

* Нераціональне господарське освоєння територій, лісовикористання, штучне обводнення ґрунтів призвели до активізації повеней, процесів зсуву та осідання, підтоплення і засолення значних територій і водночас до зникнення майже 1000 малих річок України.

гоустрою населених пунктів на місцях регулюється шляхом встановлення органами місцевого самоврядування Правил благоустрою населеного пункту. Таке право закріплене за ними у п. 44 ст. 26 Закону України «Про органи місцевого самоврядування в Україні». У п. 6 статті 10 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» зазначається, що затвердження Правил благоустрою території населеного пункту належить до повноважень сільських, селищних і міських рад, а самі правила, відповідно до ст. 34 цього ж Закону повинні розроблятися для всіх сіл, селищ та міст. Щоб з'ясувати обізнаність населення з приводу того, хто встановлює Правила благоустрою території населеного пункту було опитано 1000 респондентів. Результати їх відповідей відображено на діаграмі 1.4.*

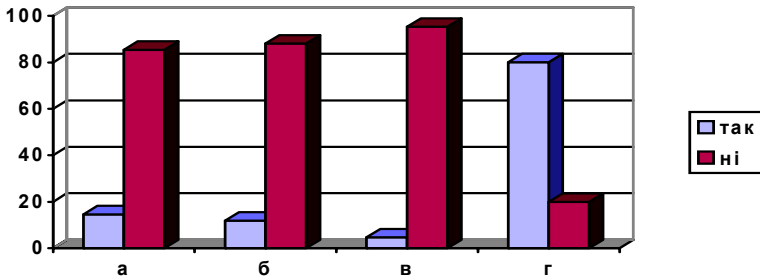


Діаграма 1.4.

Отримані результати свідчать, що більшість громадян знає, хто уповноважений встановлювати правила благоустрою населеного пункту (75,7% – позиція «в»), однак існує і значна кількість тих, хто має з цього приводу хибну думку (58,2% – позиція «а» та 49,7% – позиція «б»).

* На це запитання було запропоновано наступні варіанти відповідей: а) місцеві державні адміністрації; б) мер міста; в) органи місцевого самоврядування; г) начальник ОВС.

На запитання: де встановлюються правила благоустрою, 700 опитаних нами респондентів дали відповіді, результати яких відображено на діаграмі 1.5.*



Діаграма 1.5.

Переважна більшість опитаних (80,3% – позиція «г») вважає, що Правила благоустрою території повинні встановлюватися у всіх населених пунктах без винятку.

Невід’ємним елементом, через який розкривається зміст благоустрою населених пунктів, є охорона території населеного пункту, тобто забезпечення належного контролю з боку уповноважених органів за дотриманням вимог закону при плануванні, забудові населених пунктів, у тому числі і виконання встановлених у населеному пункті правил благоустрою. У випадку виявлення таких порушень повинні вживатися заходи державного примусу, спрямовані на відновлення порушених норм.

Благоустрій населених пунктів залежить від обсягу повноважень органів влади. В окремих випадках органи влади користуються лише частиною наданих їм повноважень, не враховуючи при цьому чи ігноруючи вимоги інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини в тій або іншій сфері суспільних відносин. Типовою на сьогодні є ситуація, коли території, що раніше були відведені під дитячі майданчики, пар-

* На це запитання було запропоновано такі варіанти відповідей: а) в обласних центрах України; б) у районних центрах області; в) у селищах та селах; г) у всіх населених пунктах без винятку.

ки чи сквери, міська влада передає під забудову житлових будинків, ресторанів чи інших будівель. Очевидно, що тут має місце зацікавленість влади отримати прибуток без врахування інтересів населення, яке проживає в місцях забудови. Отже, лише втручання правоохоронних органів може відновити незаконне використання території населеного пункту.

Питаннями охорони території населеного пункту займаються органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та громадяни. У ст. 16 Конституції України зазначено, що «забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України... є обов'язком держави», а його виконання повинно бути покладено як на органи виконавчої влади, так і на місцеве самоврядування¹.

Одним з принципів Європейської хартії з навколишнього середовища і охорони здоров'я є те, що кожна людина має право на достатнє екологічне забезпечення, яке б сприяло найбільш високому рівню її здоров'я².

Забезпечення захисту довкілля від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів потребує значної уваги зі сторони держави і суспільства. Це пов'язано з тим, що нинішню ситуацію з довкіллям можна охарактеризувати як несприятливу для здоров'я людини. Діяльність держави у сфері охорони довкілля повинна бути спрямована на запобігання і забезпечення ефективного контролю за екологічно чистим і здоровим довкіллям. При виборі території для забудови шляхом передбачення заходів щодо запобігання ерозійним процесам, забрудненню ґрунтів і водних джерел забезпечується збереження природного середовища.

Відповідно до Державних будівельних норм при проектуванні і забудові населених пунктів необхідно дотримуватися наступних принципів: збереження і раціонального використання цінних природних ресурсів, дотримання норма-

¹ Конституція України від 18.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Європейська Хартія місцевого самоврядування. Офіційний переклад // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 10: Міське самоврядування в Україні. – С. 10–17.

тивів гранично допустимих рівнів екологічного навантаження на природне середовище з урахуванням потенційних його можливостей, визначення ландшафтно-рекреаційних територій і заборона розміщення на них господарського та іншого будівництва, дотримання санітарних нормативів, облаштування санітарно-захисних зон для охорони водоймищ, курортних, лікувально-оздоровчих зон, джерел водопостачання, населених місць та інших територій від забруднення і шкідливого впливу¹.

Охорона навколишнього середовища населених пунктів повинна забезпечуватись комплексом захисних заходів планувального, технологічного, санітарно-технічного і організаційного характеру. Основною їх ціллю є створення сприятливих умов проживання, праці та відпочинку населення, збереження і зміцнення здоров'я теперішнього і наступних поколінь.

Спостереження за станом довкілля здійснюється окремими органами центральної виконавчої влади (МНС України, МОЗ України, Мінагрополітики, Держкомлісгоспом, Мінприроди, Держкомприродресурсів, Держводгоспом, Держкомземом, Мінжитлокомунгосп України) та їх органами на місцях, а також підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, які є суб'єктами системи моніторингу за загальнодержавною і регіональними (місцевими) програмами реалізації відповідних природоохоронних заходів².

У Державних будівельних нормах заходи щодо охорони та захисту довкілля поділені на заходи: щодо охорони і раціонального використання природних ресурсів; щодо охорони атмосфери, водних об'єктів і ґрунтів від забруднення; захисту від шуму, вібрацій, електричних і магнітних полів, випромінювання та опромінення; регулювання мікроклімату, санітарного

¹ Планування і забудова міських та сільських поселень. Містобудування. ДБН 360-92**. – К., 2002. – 92 с.

² Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 91.

очищення. Ці заходи доповнюються тими, що вказані у Державних санітарних правилах, а саме:

- охорона атмосферного повітря населеного пункту;
- охорона водних ресурсів;
- охорона ґрунту;
- захист від шуму та вібрації;
- захист від електромагнітного випромінювання;
- захист від іонізуючого випромінювання.

Атмосферне повітря – життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, воно містить в собі природну суміш газів, що є за межами жилих, виробничих та інших приміщень¹. Якість повітряного середовища, перш за все, впливає на здоров'я населення. Тому це потрібно враховувати при виборі території під житлову забудову. Забороняється розташовувати нові, реконструювати існуючі об'єкти, що є джерелами забруднення атмосфери, на територіях з рівнем забруднення, який перевищує гігієнічні нормативи.

Для зниження рівня забруднення атмосферного повітря потрібно проводити заходи, пов'язані з благоустроєм населених пунктів:

- 1) виведення із житлової забудови промислових підприємств, що несприятливо впливають на повітряне середовище сельбищної території;
- 2) максимальне використання безвідходних і маловідходних технологічних процесів;
- 3) регулювання викидів шкідливих речовин в атмосферу з урахуванням прогнозу несприятливих метеорологічних умов;
- 4) впровадження технологічного чи санітарно-технічного обладнання, що забезпечує вловлювання, утилізацію, знешкодження викидів і відходів або повне їх вилучення;
- 5) створення об'їзних доріг для транзитного транспорту, будівництво автомобільних доріг вантажного призначення в промислово-складських зонах, організацію безупинного руху за принципом «зеленої хвилі»;

¹Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678.

б) впровадження нейтралізаторів відпрацьованих газів, заборону використання у великих містах і курортних центрах етилового бензину.*

При виборі території для будівництва і розвитку існуючих населених пунктів повинна бути проведена гігієнічна оцінка водних ресурсів з огляду на можливість забезпечення водою у необхідній кількості та якості потреб населення, промисловості і міського господарства, а також використання для культурно-оздоровчих цілей. З метою охорони вод, що використовуються для господарсько-питних і культурно-оздоровчих цілей, встановлюються округи і зони санітарної охорони. Для запобігання забрудненню і виснаженню водних об'єктів на прибережних ділянках річок або водоймищ встановлюються водоохоронні зони. До складу охоронних зон входять: зона спрацювання водосховищ, заплава річки, надзаплавні тераси, бровки і круті схили корінних берегів, а також балки та яри, що безпосередньо входять у річкову долину.

Забезпечення населення України якісною питною водою є для багатьох регіонів країни однією з пріоритетних проблем, розв'язання якої необхідно для збереження здоров'я, поліпшення умов діяльності і підвищення рівня якості життя населення. Станом на 1 січня 2009 р. централізованим питним водопостачанням забезпечено 450 міст, 783 із 891 селища міського типу, а також 6490 із 28 564 сільських населених пунктів, системами водовідведення – 432 міста, 497 селищ міського типу і 813 сільських населених пунктів¹. Отже, проблеми водопостачання населення та якості питної води мають загальнодержавне стратегічне значення і потребують комплексного вирішення.

Санітарний стан ґрунтів населених пунктів оцінюється за хімічними, бактеріологічними, гельмінтологічними та ентомо-

* Голова постійної природоохоронної комісії Львівської міської ради М. Колодко в інтерв'ю повідомив про те, що у Львові щороку погіршується стан атмосферного повітря. Якщо раніше близько 65–75% забруднення повітря становили транспортні викиди, то тепер у Львові цей показник сягнув 90%, а у центрі міста – навіть усі 100%.

¹ Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки: Закон України від 3.03.2005 р. № 2455-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 15. – Ст. 243.

логічними показниками. Із захистом ґрунтів тісно пов'язане таке поняття, як санітарне очищення населених пунктів. Основним його завданням є збирання, тимчасове зберігання, вивезення та знешкодження побутових відходів. Чинна тепер структура системи санітарного очищення населених пунктів недосконала, її фрагментарність, роз'єднаність та різнорідність не забезпечує контролю за санітарним станом територій¹.

Не буде перебільшенням сказати, що Україна сьогодні переживає певну «смітничкову» кризу*. Причини і умови виникнення такого негативного явища залежать від об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на вирішення цієї проблеми державою і суспільством загалом. Санітарне очищення населених пунктів повинно бути планово-регулярним на всій території, здійснюватися органами житлово-комунального господарства та, за необхідності, іншими службами. При цьому визначається порядок збирання побутових і промислових відходів, частота їх вивезення, місця та способи знешкодження, місця захоронення (полігони)**.

¹Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами: Постанова Кабінету Міністрів України від 4.03.2004 р. № 265 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 595.

* Як зазначається у Програмі поводження з твердими побутовими відходами, у населених пунктах країни щороку накопичується близько 35 млн. кубометрів твердих побутових відходів, які захоронюються на 770 полігонах загальною площею майже 3 тис. га та частково утилізуються на сміттєспалювальних заводах. Збирання побутових відходів є основним завданням санітарного очищення населених пунктів і багато в чому залежить від благоустрою житлових будинків населеного пункту. Переважна більшість полігонів працює в режимі перевантаження, а у сільських населених пунктах взагалі відсутні спеціалізовані підприємства у сфері поводження з побутовими відходами та санкціоновані звалища відходів.

** В Україні досить гостро стоїть проблема благоустрою сільських населених пунктів. Особливо це стосується тих населених пунктів, які прилягають до великих міст. Нерідко на їх території облаштовуються великі сміттєзвалища. Так сталося із с. Збиранка, Грибовичі, Дубляни, Малехів Львівської області. Мешканці цих сіл змушені все життя жити біля сміттєзвалищ і незадовільне їх утримання нерідко призводить до того, що жителі вдаються до відстоювання свого права на забезпечення комфортного і благоустроєного проживання в населеному пункті шляхом проведення різних протестних акцій.

Джерелами зовнішнього акустичного забруднення в населених пунктах є: всі види транспорту, промислові підприємства, комунальні об'єкти, стадіони, базари, майдани, дискотеки, зоопарки тощо.

При проектуванні і будівництві населених пунктів потрібно передбачати заходи, які забезпечують гігієнічні нормативи звуку і вібрації. Дотримання відповідного акустичного режиму здійснюється шляхом застосування містобудівних, будівельних та адміністративно-організаційних заходів.

З метою захисту населення від дії електромагнітних полів, що утворюються передавальними радіотехнічними засобами, встановлюються санітарно-захисні зони і зони обмеження забудови, які повинні забезпечувати на житловій території, в житлових приміщеннях та інших місцях перебування людей рівні електромагнітні поля, що не перевищують гранично допустимих рівнів відповідно до чинних санітарних норм.

Шкідливий вплив на довкілля та здоров'я людей має іонізуюче випромінювання. Його джерелом є різні радіаційно-ядерні об'єкти: енергетичні, промислові, дослідні, експериментальні реактори; електростанції, виробництва, установки, сховища тощо. У зв'язку з цим опромінення в населених пунктах не повинно перевищувати встановлених «Основними санітарними правилами забезпечення радіаційної безпеки України» дозових меж. Тепер спорудження, реконструкція та утримання житла ще не стали пріоритетним напрямком соціально-економічного розвитку нашої країни, а також фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві.

Недосконалість системи управління житлово-комунальним господарством України призвела до складної ситуації у населених пунктах. Насамперед, це виявляється в тому, що в аварійному стані перебуває майже третина водопровідно-каналізаційних та теплових мереж, понад 15% мостів та шляхопроводів, кожен третій будинок потребує капітального ремонту¹. З ко-

¹ Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки: Закон України від 24.06.2004 р. № 1869-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 46. – Ст. 512.

жним роком погіршується якість житлово-комунальних послуг. Порушуються строки початку та закінчення опалювального сезону, послуги з централізованого тепlopостачання надаються з відхиленням від норм.

Нині основними напрямками облаштування в Україні населених пунктів є їх розвиток і реконструкція. Крім того, для утримання в належному стані та поліпшення населеного пункту повинні здійснюватися ремонтні роботи, а також заходи щодо належного утримання об'єктів та елементів благоустрою. Розвиток та реконструкція населених пунктів передбачає впорядкування мережі вулиць і проїздів з максимально можливим збереженням планувальної структури, що склалася, здійснення заходів щодо інженерного обладнання, зовнішнього благоустрою і озеленення території.

Прийняття та вступ у дію Закону України «Про благоустрій населених пунктів», який містить ряд ключових положень з приводу облаштування населених пунктів, дає можливість швидше і якісніше вирішити ці проблеми. Облаштування населеного пункту, підтримання його в належному стані та поліпшення є необхідними елементами сталого розвитку, який передбачає заходи правового та організаційного характеру.

Серед основних напрямів розвитку населених пунктів передбачено збереження і раціональну експлуатацію наявного житлового фонду, інших будинків і споруд, реконструкцію та модернізацію застарілої забудови з дотриманням соціальних стандартів і санітарно-гігієнічних умов, удосконалення транспортної інфраструктури, розвиток інженерної інфраструктури і впровадження енергозберігаючих систем.

В основному така робота проводиться щодо об'єктів та елементів благоустрою населених пунктів, перелік яких включений у Закон України «Про благоустрій населених пунктів». Між цим Законом і діючим на даний час Наказом Держжитлокомунгоспу України від 23.09.2003 р. № 154, що визначає порядок проведення ремонту та утримання об'єктів благоустрою¹,

¹ Про затвердження Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів міського благоустрою: Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 23.09.2003 р. № 154 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 8. – Ст. 503.

існує ряд суперечностей. Так, у Наказі об'єктами благоустрою називають елементи благоустрою, що суперечить визначенню, даному в Законі України «Про благоустрій населених пунктів», і вносить плутанину в тлумачення цього відомчого нормативно-правового акта.

До об'єктів благоустрою населених пунктів належать:

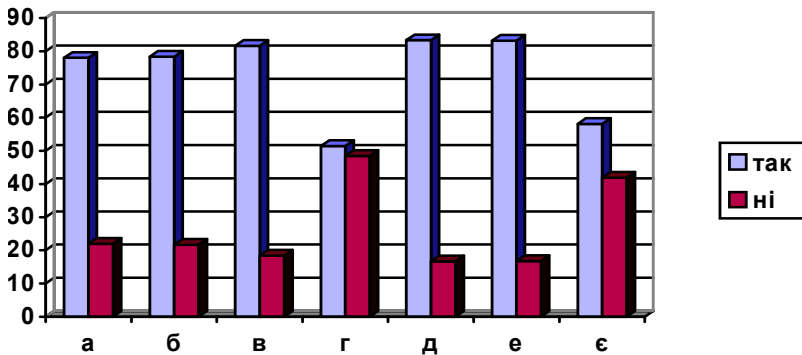
- 1) території загального користування (парки, пам'ятники культурної та історичної спадщини, майдани, площі, бульвари, проспекти, вулиці, дороги, провулки, узвози, проїзди, пішохідні та велосипедні доріжки, пляжі, кладовища, інші території загального користування);
- 2) прибудинкові території;
- 3) території будівель та споруд інженерного захисту територій;
- 4) території підприємств, установ, організацій та закріплені за ними території на умовах договору.

Елементами благоустрою населених пунктів є:

- 1) покриття площ, вулиць, доріг, проїздів, алей, бульварів, тротуарів, пішохідних зон і доріжок;
- 2) зелені насадження уздовж доріг і вулиць, у парках, скверах, на алеях, бульварах у садах, інших об'єктах благоустрою загального користування, санітарно-захисних зонах, на прибудинкових територіях;
- 3) будівлі та споруди системи збирання і вивезення відходів;
- 4) засоби та обладнання зовнішнього освітлення та зовнішньої реклами;
- 5) технічні засоби регулювання дорожнього руху;
- 6) будівлі та споруди системи інженерного захисту територій;
- 7) комплекси та об'єкти монументального мистецтва;
- 8) обладнання дитячих, спортивних та інших майданчиків;
- 9) інші елементи благоустрою, визначені нормативно-правовими актами.

Щоб з'ясувати обізнаність громадян з приводу того, що належить до елементів благоустрою населених пунктів, серед 1000 респондентів було проведене анкетування, в якому цього

стосувалося одне з запитань. Результати їх відповідей відображено на діаграмі 1.6.*



Діаграма 1.6.

Отже, обізнаність громадян з цього приводу становить близько 80% (позиції «а», «б», «в», «д» і «е»), однак щодо засобів регулювання дорожнього руху (48,5% – позиція «г») та рекламних щитів і громадських туалетів (41,9% – позиція «є») спостерігається їх недостатня обізнаність.

Організацію благоустрою населених пунктів забезпечують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Вона може виражатися в проведенні роботи з ремонту та утримання об'єктів благоустрою (капітальний ремонт, поточний ремонт, утримання) чи комплексному благоустрою.

До капітального ремонту об'єктів благоустрою належать роботи, спрямовані на відновлення їх експлуатаційних характеристик, збільшення міцності та несучої здатності конструкцій.

* На це запитання було запропоновано наступні варіанти відповідей: а) вулично-дорожня мережа; б) споруди санітарного очищення та прибирання населеного пункту; в) фонтани, декоративні басейни, лавки й урни; г) світлофори і дорожні знаки; д) зелені насадження; е) ігрові та спортивні майданчики для дітей; є) рекламні щити, громадські туалети.

тивних елементів, а також збільшення габаритів об'єктів і окремих їх частин у межах норм.

До поточного ремонту належить ремонт вулично-дорожньої мережі та штучних споруд, що може здійснюватися як середні та дрібні ремонти.

Робота з утримання об'єктів благоустрою в належному стані полягає у регулярному проведенні заходів щодо запобігання передчасному зносу об'єктів, забезпечення нормальних умов їх функціонування та утримання. Утримання будинків і прибудинкових територій – господарська діяльність, спрямована на задоволення потреби фізичної чи юридичної особи щодо забезпечення експлуатації і ремонту жилих та нежилих приміщень, будинків і споруд, комплексів будинків і споруд, а також утримання прилеглої до них (прибудинкової) території відповідно до вимог нормативів, норм, стандартів, порядків і правил згідно із законодавством¹. Вона включає в себе використання території за призначенням відповідно до генерального плану населеного пункту, іншої містобудівної документації, місцевих правил забудови, Правил благоустрою території населеного пункту, а також санітарне очищення території, її озеленення, збереження та відновлення об'єктів благоустрою.

Комплексним благоустроєм вважається проведення на визначеній території населеного пункту низки робіт з улаштування (відновлення) покриття доріг і тротуарів, обладнання пристроями для безпеки руху, озеленення, забезпечення зовнішнього освітлення та зовнішньої реклами, встановлення малих архітектурних форм, здійснення інших заходів, спрямованих на поліпшення технічного та санітарного стану території, поліпшення її естетичного вигляду.

Стосовно облаштування населеного пункту в Законі України «Про благоустрій населених пунктів» йдеться про внутрішній і зовнішній благоустрій населеного пункту. До внутрішнього благоустрою належать:

- благоустрій території житлової забудови (ст. 23);

¹ Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 р. № 1875-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 47. – Ст. 514.

- благоустрій території громадської забудови (ст. 23);
- благоустрій території підприємств, установ і організацій (ст. 24);
- благоустрій прибудинкових територій багатоквартирних будинків (ст. 25);
- благоустрій присадибних ділянок (ст. 26);
- охорона та утримання зелених насаджень (ст. 28);
- освітлення об'єктів благоустрою (ст. 29)¹.

Зовнішній благоустрій населеного пункту, насамперед, пов'язаний з облаштуванням в'їзду та виїзду з населеного пункту, благоустрою межі населеного пункту. До облаштування населеного пункту потрібно підходити комплексно. Метод комплексного підходу виражається в тому, що правильно вирішений благоустрій може внести у композицію населеного пункту планомірність, комфорт, усунути недоліки планування, об'єднати різні за стилем споруди, внести різноманітність у монотонну забудову вулиці².

З цього приводу цікаві погляди архітектора Кевіна Лінча, який пропонує оцінювати і вимірювати параметри населеного пункту, враховуючи п'ять характерних елементів сприйняття:

- 1) шляхів (тобто тротуарів, набережних, алей, взагалі транспортних магістралей);
- 2) меж (тобто мурів, ріки, узлісся);
- 3) кварталів;
- 4) вузлів (тобто роздоріж, переходів, виходів);
- 5) орієнтирів (фізичних прикмет – дзвіниця, вежа, шпиль церкви, собор, природний елемент).

Сукупність цих елементів та їх сприйняття може слугувати фактивцям з благоустрою населеного пункту компонен-

¹ Про благоустрій населених пунктів України: Закон України від 6.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

² Грачова Л.М. Благоустрій вулиць / Л.М. Грачова. – К.: Будівельник, 1976. – 112 с. – С. 3.

тами, необхідними в будівництві, поліпшенні умов проживання для населення¹.

Особливість елементів благоустрою полягає в тому, що вони не сприймаються ізольовано від оточення і є деталями загальної композиції. Тому важливо взаємопов'язати і правильно розмістити їх в ансамблі вулиці відповідно до функціонального призначення кожного з них. Виходячи з цього, необхідно правильно komponувати і взаємоузгоджувати розташування різних елементів благоустрою, дотримуватися вимог до ширини вулиць та доріг, їх покриття, наявності водовідводів, озеленення, облаштування прибудинкових зелених смуг, проектування бульварів та набережних, освітлення тощо.

Потреби жителів населених пунктів можуть бути різними і залежати від історичного розвитку регіону, традицій. Задоволення їх повинно бути повним і при досить високому економічному розвитку держави абсолютним. Однак такого завдання перед благоустроєм населених пунктів на сьогодні ніхто не ставить.

Як відзначено в Законі України «Про Генеральну схему планування території України», тепер існує проблема недостатнього розвитку об'єктів соціально-культурного обслуговування населення прилеглих територій та транспортних зв'язків, що не дає змоги забезпечити створення для кожного громадянина (незалежно від місця проживання) однакових умов доступності до цих об'єктів². Створення безпечних умов життєдіяльності населення, створення нових робочих місць з безпечними та здоровими умовами праці і забезпечення оптимальної зайнятості населення є пріоритетними напрямками Загальнодержавної програми розвитку малих міст³.

¹ Линч К. Форма в градостроительстве / Кевин Линч. – М.: Стройиздат, 1986. – 424 с. – С. 264.

² Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7.02.2002 р. № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

³ Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 4.03.2004 р. № 1580-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – 24. – Ст. 332.

У Концепції державної житлової політики серед основних напрямків державної політики передбачено створення сприятливого життєвого середовища з необхідною інфраструктурою соціально-побутового та культурного обслуговування населення, поліпшення якості та підвищення рівня благоустрою житла в сільських населених пунктах¹.

Концепція сталого розвитку населених пунктів передбачає необхідність формування повноцінного життєвого середовища, збалансування соціально-економічного розвитку поселень і прилеглих територій². Про забезпечення сталого розвитку житлово-комунального господарства для задоволення потреб населення в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених норм і стандартів як про основну мету йдеться в Загальнодержавній програмі реформування і розвитку житлово-комунального господарства³. Серед пріоритетних напрямків Загальнодержавної програми розвитку малих міст є створення безпечних умов життєдіяльності населення, розвиток соціальної сфери малих міст, забезпечення зайнятості населення⁴.

Одним з основних завдань планування і забудови території є забезпечення раціонального розселення і визначення напрямків сталого розвитку населених пунктів. На задоволення потреб жителів населеного пункту орієнтовані положення, викладені у Законі України «Про житлово-комунальні послуги», який визначає основні засади організаційних і господарсь-

¹ Про затвердження Концепції державної житлової політики. Постанова Верховної Ради України від 30.06.1995 р. № 254/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 27. – Ст. 200.

² Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.

³ Про Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006-2020 роки: Закон України від 3.03.2005 р. № 2455-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 15. – Ст. 243.

⁴ Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 4.03.2004 р. № 1580-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 24. – Ст. 332.

ких відносин, що виникають у сфері надання та споживання житлово-комунальних послуг між їхніми виробниками, виконавцями і споживачами, а також їхні права та обов'язки.

Благоустрій населених пунктів охоплює частину питань, що об'єднуються поняттям «містобудування» та характеризує, передусім, рівень інженерного оснащення території населених місць, санітарно-гігієнічного стану їх повітряних басейнів, водойм і ґрунту. До того ж потрібно враховувати, що поняття благоустрою території населених пунктів складається з двох загальних частин: речової і моральної.

Стосовно речової частини – благоустрій населених пунктів включає роботи з інженерної підготовки території; облаштування доріг; розвитку міського транспорту; будівництво головних споруд і прокладання комунальних мереж водопостачання, каналізації, енергопостачання тощо; окремих заходів щодо озеленення, поліпшення мікроклімату, оздоровлення й охорони від забруднення повітряного басейну, відкритих водойм і ґрунту, санітарного очищення, зниження рівня міського шуму, зменшення можливості вуличного травматизму, обладнання малими архітектурними формами тощо. Все це відображено в існуючих нормативно-правих актах. Однак врахування цих вимог при створенні сприятливого для проживання і життєдіяльності середовища буде неповним, незакінченим. Обов'язково потрібно врахувати й іншу частину благоустрою – моральну. Німецький вчений Р. Моль, маючи на увазі моральні аспекти благоустрою, писав: «Державна влада повинна усувати з очей громадян приклади грубої аморальності, тому що подібні явища морально притупляють і шкодять людям»¹.

До позитивних моральних сторін благоустрою можна віднести ситуації, коли: в маршрутних таксі, тролейбусах і трамваях, на вулицях не буде жебраків; біля магазинів, де продають лікєро-горілчані вироби, не буде п'яниць і бомжів; неподалік від дитячих чи спортивних майданчиків не буде повій і наркоманів; на ігрових майданчиках не вигулюватимуть собак, за

¹ Моль Р. Энциклопедия государственных наук / Р. Моль. – СПб. – М.: Вольф, 1868. – 591 с. – С. 535.

якими не прибирають господарі тощо. До забезпечення такого рівня благоустрою населених пунктів повинна активно підключатися як громадськість, так і правоохоронні органи, бо саме вони уповноважені вести боротьбу з аморальними проявами в суспільстві, притягувати винних до відповідальності, забезпечувати комфортне і безпечне перебування громадян у громадських місцях.

Громадяни України згідно з ч. 1 ст. 41 Конституції України мають право володіти, користуватися та розпоряджатися своєю власністю, та для задоволення своїх потреб, як зазначено в ч. 3 цієї ж статті, можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону¹. Ці положення Конституції України, а також право людини на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, житло та одяг, зобов'язує органи державної влади займатися благоустроєм та ставить вимоги до нього. Від того, як будуть виглядати населені пункти держави, так буде виглядати і вся держава в цілому.

Вимоги, які ставляться до благоустрою населених пунктів громадянами України, потребують виконання послідовних та продуманих кроків, результатом яких стане бажання населення із задоволенням проживати і працювати у таких населених пунктах². Громадяни України живуть не в закритому просторі, відірвано від усіх, тому наша держава повинна враховувати не тільки свої інтереси, а й зважати на права та інтереси своїх держав-сусідів. Більш за все проблемні питання виникають у населених пунктах, що розміщені вздовж державного кордону України.

Всесвітньою організацією з охорони здоров'я при ООН було зроблено заяву – після проблеми збереження миру в усьому світі, планування міст є найневідкладнішою проблемою, яка стоїть

¹ Конституція України від 18.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Брусак Р. Проблеми стратегічного планування розвитку населених пунктів та територій / Р. Брусак, Г. Дроботенко, В. Левчишин. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 260 с. – С. 30.

перед людством у другій половині ХХ ст.¹ Особливо гострою ця проблема є в ХХІ ст., оскільки кількість населення землі невинно зростає, а територія, де б їх можна було розмістити та забезпечити благоустроєні умови проживання, – не безмежна.

Серед основних вимог до благоустрою населених пунктів – необхідність вкладатися у рамки законів, положень і звичаїв, суворо їх дотримуватись, мати соціальну спрямованість і мету зберегти довкілля. Для прикладу, в Кодексі містобудування, який діє у Франції, у ст. І-300-1 вказується, що дії або справи з благоустрою повинні бути спрямовані на здійснення місцевої політики у сфері житлових умов, на організацію підтримки і розвитку господарської діяльності, розвитку дозвілля і туризму, на реалізацію колективних функціональних об'єктів, на боротьбу проти антигігієнічних умов, захищати або гідно оцінювати нерухому і рухому спадщину, а також природні площі².

Рівень благоустрою території населеного пункту в Україні визначається за допомогою показників-критеріїв*. Вони вказані у постанові Кабінету Міністрів України «Про організацію

¹ Коломієць М.С. Місто. Яким йому бути? / М.С. Коломієць. – К.: Знання, 1970. – 206 с. – С. 10.

² Руссо Д. Благоустрій міста / Д. Руссо, Ж. Возей. – К.: Основи, 1995. – 186 с. – С. 29.

* У затвердженому цією постановою Положенні говориться, що при проведенні конкурсу рівень благоустрою буде оцінюватися за такими показниками: проведення капітального та поточного ремонту житлового фонду; реконструкція, ремонт та утримання у належному стані вулиць, доріг, шляхопроводів та переходів, залізничних переїздів, забезпечення розвитку та сталої роботи технічних засобів регулювання дорожнього руху, зовнішнього освітлення, водопостачання та водовідведення; транспортне обслуговування населення; робота, пов'язана з охороною довкілля і забезпечення раціонального використання природних ресурсів; збереження наявних і створення нових парків, скверів, лісопарків та інших об'єктів зеленого будівництва; впровадження нових, економічних та зручних малих архітектурних форм; впровадження сучасних технологій санітарного очищення населених пунктів, утилізація та знешкодження твердих побутових відходів; збереження історико-культурної спадщини тощо.

щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку»¹.

Державний комітет статистики України теж проводить спостереження за рівнем благоустрою населених пунктів України. Проте критерії, за якими він визначається, порівняно з тими, що застосовуються при визначенні переможців всеукраїнського конкурсу, дещо спрощені. У цьому випадку рівень благоустрою розраховується лише за наявністю у населених пунктах водопроводу, каналізації та постачання природним і зрідженим газом.

На нашу думку, такий підхід не відображає реальної картини рівня благоустрою території населених пунктів України. Для того, щоб правильно планувати роботу з благоустрою населених пунктів на загальнодержавному і регіональному рівнях, Державному комітету статистики України необхідно проводити накопичення інформації не тільки за цими трьома показниками, а й брати до уваги інші показники, що характеризують благоустрій. Доцільно мати інформацію не загалом у державі, а з кожного окремо взятого населеного пункту, а в статистичні дані, що визначають рівень благоустрою, включати відомості про наявність транспортного обслуговування, наявність зовнішнього освітлення та технічних засобів регулювання руху, наявність малих архітектурних форм, наявність сучасних технологій санітарного очищення, наявність сучасних технологій утилізації та знешкодження твердих побутових відходів, наявність дитячих та спортивних майданчиків, парків та інших об'єктів зеленого будівництва тощо.

Безумовно, вимоги до благоустрою навіть у недалекому майбутньому будуть дещо відрізнятися від тих, що ставляться до нього зараз. Над цим потрібно працювати вже тепер, оскільки благоустрій посідає центральне місце серед проблем, що стоять перед населеним пунктом.

Забезпечення виконання сучасних вимог, насамперед, буде залежати від правильного нормотворчого підходу, вихо-

¹ Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою та підтримання громадського порядку»: Постанова КМ України від 18.07.2003 р. № 1119 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 30. – Ст. 1556.

вання обізнаних та кваліфікованих кадрів, ефективної співпраці між органами державної влади і управління.

Забудова та реконструкція вже існуючих населених пунктів повинна базуватися на тому, що мають проводитися роботи з переоблаштування та нового благоустрою передмість (структурування центрів кварталів, використання занедбаних чи закинутих індустріальних ділянок землі, ліквідація чи реставрація районів, ущільнення населення існуючих зон). Необхідно вдосконалювати проектування та переобладнувати транспортну інфраструктуру (впровадження периферійних автошляхів, нові лінії метрополітенів, будівництво та переобладнання вокзалів, аеропортів, портів, благоустроїв берегів), «спальні» райони міст і місць, пов'язаних з проведенням навчання, дозвілля і відпочинку населення.

Ефективність цих заходів буде забезпечено за умови вдосконалення законодавства, що регулює діяльність з благоустроєм населеного пункту. Для цього потрібно:

- чітко розмежувати повноваження між різними структурами органів влади щодо діяльності з благоустроєм;
- ввести у використання нові поняття, об'єкти благоустрою;
- розмежувати повноваження між органами, що встановлюють правила благоустрою, проводять роботи з благоустрою, контролюють проведення таких робіт та дотримання встановлених правил, вирішують по суті питання у випадку порушення цих правил;
- посилити відповідальність за порушення правил благоустрою, забезпечити притягнення винних до відповідальності та швидкий розгляд таких справ по суті.

Виконання поставлених перед благоустроєм завдань потребує відповідних розробок у різних галузях науки, а також постійного супроводження цих впроваджень на законодавчому рівні. Однак, у жодному разі не слід забувати про головне завдання благоустрою населеного пункту, яке буде стояти на першому місці і в майбутньому: йдеться про створення умов для комфортного проживання людей та задоволення їх природних, матеріальних, культурних та духовних потреб.

1.3. Компетенція органів влади у сфері благоустрою території населених пунктів в Україні

Для адміністративного права характерна наявність великої кількості суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими властивостями¹. Відносини, які виникають між ними, є адміністративно-правовими, тобто передбаченими нормами адміністративного права, в яких сторони виступають як носії певних прав та обов'язків². Кожен орган виконавчої влади, діючи від імені та за дорученням держави, має певний правовий статус, виступає носієм відповідних повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує йому досягнення мети виконавчо-розпорядчої діяльності. Вони наділяються необхідною оперативною самостійністю, що виражається в їх компетенції – предметах відання, правах, обов'язках, територіальних межах діяльності кожного окремого органу³.

Для побудови і функціонування системи органів виконавчої влади важливе значення має їх компетенція. Загалом під компетенцією розуміють сукупність прав і обов'язків, що надаються органу влади для виконання відповідних завдань і функцій. Завдання конкретного органу влади визначаються, виходячи із цілей державного управління, серед яких виділяють соціально-економічні, політичні, забезпечуючі та організаційно-правові.

Під функціями розуміють основні напрями діяльності державних органів для забезпечення виконання завдань державного управління⁴. В адміністративно-правовій літературі наводяться різні варіанти класифікації функцій управлінської

¹ Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. – С. 73.

² Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник / З.С. Гладун. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с. – С. 28.

³ Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. – С. 70.

⁴ Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківало. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с. – С. 166–167.

діяльності. Традиційним є поділ їх на загальні, спеціальні, допоміжні, зовнішні і внутрішні¹.

Тривалий час дискутувалося питання про співвідношення функцій і компетенції органів управління. Функції входять як складові елементи до компетенції та визначають «що робить орган», виступаючи в результаті цього правовим явищем².

До елементів компетенції органу управління окремі автори відносили не самі функції як такі, а покладені на нього, по-перше, загальне право (щодо керованого об'єкта) та обов'язок (перед державою) виконувати певні функції, по-друге, комплекс конкретних прав і обов'язків, необхідних для реалізації цих функцій³. Тепер під компетенцією органів виконавчої влади розуміється юридичне відображення покладених на них функцій у спеціальних нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав і обов'язків. Тобто, функції не вважаються однопорядковими з повноваженнями елементами компетенції органу, а виражаються у ній шляхом правового закріплення останніх.

На нашу думку, функції визначаються відповідно до цілей і завдань, що стоять перед тим або іншим органом державної влади, та є основою визначення компетенції цього органу. Залежно від обсягу прав і обов'язків, які має орган виконавчої влади у різних сферах діяльності, компетенцію можна класифікувати на загальну і спеціальну (виключну), постійну і тимчасову, функціональну і делеговану.

Органи державної влади та місцевого самоврядування характеризуються адміністративною правосуб'єктністю, що виявляється у нормативно закріпленій за ними компетенції,

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Том 1. Загальна частина. – 584 с. – С. 263.

² Бачило И.Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И.Л. Бачило. – М.: Юрид. лит., 1976. – 466 с. – С. 52–54.

³ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления / Б.М. Лазарев. – М.: Юрид. лит., 1971. – 280 с. – С. 101–102.

тобто сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій¹. З огляду на це, компетенцією органів влади у сфері благоустрою населених пунктів слід вважати сукупність закріплених у правових нормах повноважень цих органів, що прямо стосуються діяльності з благоустрою території населених пунктів.

Зовнішня форма вираження правових норм традиційно вважається джерелом права. Джерела права визначають статус органів влади, окреслюють їх функції, завдання, компетенцію.

В юридичній літературі розуміння поняття «джерела права» неоднозначне. І.П. Голосніченко під джерелом адміністративного права розуміє нормативно-правовий акт, що містить норми адміністративного права, які регулюють відносини, що виникають у процесі організації і здійснення державного управління². З.С. Гладун вважає, що джерело адміністративного права – це акт правотворчості органів державної влади і місцевого самоврядування, що складається з адміністративно-правових норм чи навіть одного правила поведінки і регулює управлінську діяльність³. На думку Ю.П. Битяка, джерела адміністративного права – це зовнішні форми встановлення і вираження адміністративно-правових норм – акти правотворчості державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, прийняті в межах їхньої встановленої законодавством компетенції, а також міжнародні угоди і міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною⁴. В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко під джерелом адміністративного права розуміють акт суб'єкта

¹ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с. – С. 192.

² Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) / І.П. Голосніченко. – К.: МАУП, 1998. – 52 с. – С. 6.

³ Гладун З.С. Адміністративне право України: навч. посібник / З.С. Гладун. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с. – С. 30–31.

⁴ Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с. – С. 141.

публічного управління, що регулює виконавчо-розпорядчу діяльність і складається з адміністративно-правових норм¹.

Особливістю адміністративного права є різноманітність і значна кількість його джерел. З огляду на це існують і різні критерії їх класифікації, серед яких як найбільш загальні можна виокремити класифікацію за сферою застосування та за юридичною силою.

Провідну роль у системі джерел адміністративного права України відіграють положення Конституції України як Основного Закону нашої держави. Як відзначає О.Ф. Фрицький, це головне джерело національного права, ядро всієї правової системи, юридична правова база поточного законодавства². У Конституції передбачається розмежування компетенції між центром і державними утвореннями.

До основних видів нормативно-правових актів як джерел адміністративного права, що регулюють відносини у сфері благоустрою населених пунктів, за їх юридичною силою належать наступні:

1. Закони (Конституція України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Про благоустрій населених пунктів, Про місцеві державні адміністрації, Про місцеве самоврядування в Україні, Про Генеральну схему планування території України, Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки тощо);

2. Постанови ВР України (Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів, Про концепцію розвитку водного господарства в Україні, Про затвердження Концепції державної житлової політики тощо);

3. Укази Президента України (Про Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства,

¹ Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. – С. 42.

² Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник / В.Я. Малиновський. – вид. 2-ге, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с. – С. 73.

Про прискорення реформування житлово-комунального господарства, Про День довкілля тощо);

4. Акти Кабінету Міністрів України (Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою та підтримки громадського порядку», Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 року тощо);

5. Накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (Про затвердження Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів, Про затвердження Порядку проведення ремонту та утримання об'єктів міського благоустрою, Щодо структури центрального апарату Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України, Про затвердження Правил утримання жилих будинків та прибудинкових територій тощо);

6. Нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим (Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим, Про систему органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим тощо);

7. Акти місцевих державних адміністрацій (Про планування роботи облдержадміністрації, Стратегія розвитку Львівщини до 2015 року, Про підсумки виконання Програми економічного і соціального розвитку Луганської області на 2006 рік тощо);

8. Рішення місцевих рад (Про проведення Дня довкілля, підготовку до Великодніх свят та Дня міста Львова, Про затвердження Положення про благоустрій території та забезпечення чистоти і порядку у м. Запоріжжі, Про встановлення Правил благоустрою території, паркування транспортних засобів, тиші в громадських місцях, торгівлі на ринках у м. Києві, Про Правила благоустрою і утримання території м. Львова, Про встановлення Правил благоустрою та забезпечення чистоти і порядку в м. Харкові тощо);

9. Акти органів управління державних підприємств, установ, організацій.

Будь-яка система розглядається в сукупності двох невід'ємних складових – суб'єкта та об'єкта. Управлінський вплив суб'єктів здійснюється стосовно об'єктів державного управління та залежить від рівня органу державного управління.

Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. У державному управлінні до суб'єктів управління належать: органи виконавчої влади, керівники і керівний склад цих органів. Відповідно об'єктами державного управління є система, на яку спрямовується владний вплив суб'єктів управління. Безпосередніми об'єктами, на які справляє вплив той чи інший конкретний суб'єкт, є підпорядковані йому галузі державного управління. Суб'єкт і об'єкт управління перебувають у постійній динамічній взаємодії, у процесі якої виникають управлінські відносини¹.

У сфері благоустрою населених пунктів суб'єктом управління є органи, посадові особи і громадяни, наділені повноваженнями щодо благоустрою населених пунктів, а об'єктом – відповідні території та відносини.

У системі органів державної влади важливе місце посідають органи виконавчої влади, що здійснюють функції державного управління економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом. Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що обумовлено безпосередньою спрямованістю їх виконавчо-розпорядчої діяльності, у тому числі пов'язаною з благоустроєм населених пунктів. В основу класифікації органів виконавчої влади покладено різні критерії, найважливішими з яких є територіальний масштаб діяльності, обсяг і характер компетенції, порядок вирішення підвідомчих питань та місце в системі органів.

Адміністративна реформа за своїм призначенням передбачає комплексну перебудову існуючої системи державного управління та створення нових інститутів державного управління, потрібних для регулювання суспільного життя в Україні². Прийняття Закону України «Про благоустрій населених пунктів»

¹ Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посібник / В.Я. Малиновський. – вид. 2-е, доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с. – С. 161–162.

² Концепція адміністративної реформи в Україні. Схвалена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи 25.03.1998 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225.

стало важливим кроком у цьому напрямі, оскільки він за своїм змістом відповідає завданням цієї реформи і сприяє формуванню у сфері благоустрою населених пунктів ефективної організації виконавчої влади на центральному і місцевому рівнях управління, розвитку сучасної системи місцевого самоврядування. Він визначає компетенцію органів влади у цій сфері.

У ст. 5 цього Закону зазначено, що управління у сфері благоустрою населених пунктів здійснюють:

- Кабінет Міністрів України;
- центральний орган виконавчої влади з питань житлово-комунального господарства;
- Рада Міністрів АР Крим;
- місцеві державні адміністрації;
- органи місцевого самоврядування;
- інші органи влади в межах їх повноважень¹.

КМ України є вищим органом виконавчої влади і його повноваження визначені у Розділі VI Конституції України. Значна частина цих повноважень пов'язана із вирішенням завдань щодо благоустрою населених пунктів. Це здійснюється завдяки прийняттю правових актів, що мають підзаконний характер.

У ст. 6 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» до повноважень КМ України у сфері благоустрою населених пунктів належить:

- 1) забезпечення реалізації державної політики в цій сфері;
- 2) розроблення і забезпечення виконання загальнодержавних програм благоустрою населених пунктів;
- 3) координація діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері благоустрою населених пунктів.

Незважаючи на те, що цей Закон був прийнятий лише у вересні 2005 р., а вступив у дію з 1 січня 2006 р., КМ України певною мірою займався благоустроєм населених пунктів і раніше. У розпорядженні КМ України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на

¹ Про благоустрій населених пунктів України: Закон України від 6.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

період до 2011 р.» сказано, що з метою поліпшення інфраструктури сільських населених пунктів передбачено розроблення комплексу заходів щодо підвищення рівня облаштування сільських населених пунктів інженерно-технічними комунікаціями, благоустрою сіл, надійності функціонування систем електро-, газо-, тепло-, водопостачання та водовідведення, сільських доріг¹.

Зміст постанови КМ України «Питання діяльності урядових комітетів», свідчить про те, що і урядові комітети також беруть участь у благоустрої населених пунктів і відповідальні за реалізацію політики КМ України у цій сфері².

Центральним органом виконавчої влади з питань забезпечення політики у сфері житлово-комунального господарства відповідно до постанови КМ України є Міністерство з питань житлово-комунального господарства України, яке прийшло у 2007 р. на зміну Міністерству будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України³.

До повноважень Мінжитлокомунгоспу України у сфері благоустрою населених пунктів згідно зі ст. 7 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» належить:

- 1) внесення пропозицій щодо формування державної політики з питань благоустрою населених пунктів;
- 2) здійснення координації діяльності місцевих органів виконавчої влади у цій сфері;
- 3) забезпечення у межах своїх повноважень розроблення та виконання державних і регіональних програм благоустрою населених пунктів;

¹ Про схвалення концепції Загальнодержавної програми соціального розвитку села на період до 2011 р.: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 р. № 573-р // Офіційний вісник України. – 2004. – № 32. – Ст. 2172.

² Питання діяльності урядових комітетів: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.10.2005 р. № 1020 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2657.

³ Про затвердження Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 717 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1471.

4) розроблення у встановленому законом порядку державних стандартів, норм і правил у цій сфері;

5) здійснення в межах своїх повноважень нормативно-методичного забезпечення у цій сфері;

6) забезпечення здійснення заходів щодо інженерного захисту територій населених пунктів від небезпечних геологічних процесів, прогнозування і запобігання їх розвитку;

7) організація разом з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування проведення щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримання громадського порядку»¹.

Серед завдань Мінжитлокомунгоспу України, передбачених в постанові КМ України, присутній пункт про те, що міністерство бере участь у формуванні державної політики у сфері благоустрою, здійснюючи це завдання шляхом:

1) розроблення і подання в КМ України пропозицій щодо державної політики у сфері благоустрою населених пунктів;

2) розроблення і подання в установленому порядку проектів нормативно-правових актів у сфері благоустрою населених пунктів;

3) проведення і здійснення в межах своїх повноважень координації наукових досліджень у сфері благоустрою населених пунктів;

4) здійснення нормативно-методичного забезпечення діяльності в галузі благоустрою населених пунктів;

5) здійснення контролю в галузі благоустрою;

6) забезпечення цільового і ефективного використання бюджетних коштів, що виділяються на виконання бюджетних програм із благоустрою;

7) оприлюднення інформації про свою діяльність у сфері благоустрою².

¹ Про благоустрій населених пунктів України: Закон України від 6.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

² Про затвердження Положення про Міністерство з питань житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 717 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 37. – Ст. 1471.

Серед завдань, які ставляться перед міністерствами, є й такі, що регулюють відносини, котрі можна безпосередньо пов'язати зі сферою благоустрою населених пунктів.

До основних завдань Міністерства охорони навколишнього природного середовища згідно зі ст. 3 постанови КМ України «Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України» серед інших входить забезпечення реалізації державної політики у сфері раціонального використання природних ресурсів (землі, поверхневих та підземних вод, атмосферного повітря тощо), поводження з відходами; здійснення управління та регулювання у сферах охорони навколишнього природного середовища, забезпеченні екологічної безпеки охорони та використання територій України¹. Стосовно МОЗ України, положення про яке було затверджене постановою КМ України від 2.11.2006 р., то до його основних завдань згідно зі ст. 3 входить забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення; розроблення, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я; розроблення заходів щодо профілактики та зниження захворюваності, інвалідності та смертності населення². Згідно із наказом МОЗ України «Про затвердження державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів», який ще називають ДСП № 173, сказано, що обов'язковому погодженню з органами, установами та закладами санепідемслужби підлягають схеми і проекти інженерного обладнання та благоустрою населених пунктів (водопостачання, каналізування, санітарної очистки та ін.). Оскільки санепідемслужба є структурним підрозділом МОЗ України, ми бачимо, що це міністерство має безпосереднє відношення до благоустрою населених пунктів.

¹ Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.11.2006 р. № 1524 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2949.

² Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.11.2006 р. № 1542 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 3000.

Щодо функцій центральних органів виконавчої влади, то до тих, що стосуються благоустрою населених пунктів, можна віднести:

- участь у формуванні та реалізації державної політики як загалом, так і за відповідними напрямками, розроблення механізму її реалізації;
- участь у розробці проектів Державної програми економічного та соціального розвитку України, Державного бюджету України;
- підготовка пропозицій щодо вдосконалення механізму регулювання розвитку економіки, її структурної перебудови, забезпечення ринкової збалансованості, соціального захисту населення, екологічної безпеки;
- участь у формуванні та реалізації інвестиційної політики, виходячи з пріоритетних напрямків структурної перебудови економіки.

На рівень регламентування і забезпечення регулювання відносин у сфері благоустрою населених пунктів впливає діяльність Міністерства юстиції України, оскільки вона пов'язана з:

- підготовкою пропозицій щодо вдосконалення законодавства в частині благоустрою та його систематизації;
- сприянням розвитку правової інформації і формуванням у громадян позитивного правового світогляду на проблеми благоустрою в державі¹.

Діяльність з благоустрою населених пунктів повинна мати належне фінансове забезпечення. У Положенні про Міністерство фінансів України, яке було затверджене Указом Президента України від 26.08.1999 р. № 1081/99, серед завдань, що стоять перед ним, передбачено розроблення і проведення єдиної державної фінансової та бюджетної політики, пов'язаної з ефективним використанням бюджетних коштів щодо вико-

¹ Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 30.12.1997 р. № 1396/97 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 2. – Ст. 47.

нання завдань благоустрою населених пунктів та здійсненням державного фінансового контролю¹.

Необхідно зазначити, що усі названі, а також інші міністерства та комітети беруть участь у формуванні Державного бюджету, тому мають можливість реально впливати на благоустроїв населених пунктів України, погоджуючи між собою та закладаючи в бюджет певні суми для проведення необхідних робіт з благоустрою або реалізації проектів з благоустрою, які сам населений пункт не спроможний виконати за власні кошти.

Переважає більшість центральних органів виконавчої влади має певні повноваження у сфері благоустрою населених пунктів, тому без злагодженої координаційної роботи досягти успіху в реалізації цих повноважень неможливо. В Україні виконання цієї функції повинен забезпечити Мінжитлокомунгосп України.

Як приклад, у Республіці Білорусія постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 17.01.2002 р. № 48 було створено Республіканську міжвідомчу раду з проведення житлової реформи та розвитку населених пунктів, до основних завдань якої входить забезпечення стійкого містобудівного розвитку і комплексного благоустрою населених пунктів та організація розробки заходів щодо вдосконалення методів управління розвитком і комплексним благоустроєм населених пунктів².

Згідно зі ст. 118 Конституції виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Вони є місцевим органом виконавчої влади та забезпечують: законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; взаємодію з органами місцевого само-

¹ Про Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 26.08.1999 р. № 1081/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 35. – Ст. 1.

² Об образовании Республіканского межведомственного совета по проведению жилищной реформы и развитию населенных пунктов. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 17.01.2002 г. № 48 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.pravo.by.

врядування¹. Їх діяльність регламентується Законами України «Про місцеві державні адміністрації»² та «Про столицю України – місто-герой Київ»³.

Ст. 9 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» до повноважень місцевих державних адміністрацій відносить:

- забезпечення реалізації державної політики в цій сфері;
- участь у розробленні і виконанні державних і регіональних програм благоустрою населених пунктів;
- інформування населення про здійснення заходів з приводу благоустрою населених пунктів⁴.

У Законі України «Про місцеві державні адміністрації» сказано, що місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідними радами⁵.

До завдань, пов'язаних із сферою благоустрою населених пунктів, що стоять перед місцевими державними адміністраціями, можна віднести:

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля;
- підготовка та виконання відповідних бюджетів та програм, спрямованих на реалізацію завдань у сфері благоустрою;

¹ Конституція України від 18.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

³ Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15.01.1999 р. № 401-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

⁴ Про благоустрій населених пунктів України: Закон України від 6.09.2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.

⁵ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

- взаємодія з органами місцевого самоврядування щодо виконання завдань та дотримання правил і норм у сфері благоустрою.

Усі ці завдання тісно пов'язані з поняттям благоустрою населених пунктів, оскільки їх діяльність спрямована на соціальну і виробничу інфраструктуру населеного пункту – сукупність виробничих підприємств, транспорту, мережі тепло-, водо-, газо-, енергозбереження, системи шляхів, зв'язку, служб обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення та інших.

У галузі соціально-економічного розвитку місцеві державні адміністрації уповноважені подавати раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності, розглядати та приймати рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території.

Місцеві державні адміністрації уповноважені здійснювати фінансування заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку; у спільних інтересах територіальних громад об'єднувати на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання транспорту, мереж тепло-, водо-, газо, енергоза-