



Ірина Ігнатенко,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри земельного та аграрного
права Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

УДК 349.415

Правова охорона водних ресурсів при здійсненні містобудівної діяльності

У земельному законодавстві загальним визначальним критерієм допустимості і характеру забудови земель служить їх категорія. Серед всіх земель України особливо можна виділити землі у межах населених пунктів (землі, які використовуються або призначені для забудови та розвитку населених пунктів) та землі промисловості та іншого спеціального призначення в залежності від характеру специфічних завдань, для вирішення яких вони використовуються або призначені. Останні згідно з чинним законодавством можуть надаватися для розміщення будівель, споруд.

Землі, зайняті поверхневими водами, зосередженими у водних об'єктах, спочатку не передбачалися для створення на них об'єктів будівництва, але потреба в осушенні і зрошенні сусідніх земель, водопостачанні населення і організацій, гідроенергетиці обумовлює використання корисних властивостей водних ресурсів шляхом будівництва відповідних споруд на водних об'єктах. Водний кодекс України закріплює юридичну можливість використання водного об'єкта для будівництва причалів, судно-

підіймальних і судноремонтних споруд, гідротехнічних споруд, мостів, підводних і підземних переходів та інших об'єктів.

Специфіка будівельної діяльності та своєрідність водних об'єктів дозволяє припустити використання при будівництві не тільки і не стільки вод (як компонента навколишнього середовища), водного простору (акваторії), скільки тієї земної поверхні, яка покрита поверхневими водами. Будинки і споруди як об'єкти нерухомого майна мають властивість стаціонарності, забезпечувані прикріплення до земної поверхні.

Будівельна діяльність безпосередньо впливає на водний об'єкт. Йдеться, зокрема, про зміни швидкості течії, температури води, сольового складу водного ресурсу, гідрохімічного і гідробіологічного режиму, скорочення нерестових майданчиків, порушення системи природного розмноження живих організмів та ін. Окрім того, будівництво на водному об'єкті тягне і віддалені наслідки для забудованої та прилеглої території (зміна водного режиму, флори, фауни, клімату і т. д.), фактично являючи собою втручання в екосистему.

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

Метою статті є аналіз низки правових питань щодо охорони водних ресурсів при здійсненні містобудівної діяльності.

Будівництво здійснює значний часто негативний вплив на водні ресурси. Так, серед найбільш водомістких виробництв в промисловості, можна виділити заводи залізобетонних виробів і конструкцій, цементні заводи, підприємства, що виробляють гіпсолітові і керамічні вироби. Значні обсяги води йдуть для закріплення і ущільнення ґрунту в будівельних цілях [1]. Також, на стан водних екосистем негативно впливає і забруднений поверхневий стік на території будівництва. Величезної шкоди екологічному стану поверхневих вод здійснює будівництво підводних і інших гідротехнічних споруд, розробка прибережних кар'єрів будівельних матеріалів, яке викликає зміну гідрологічного режиму річок. Стічні води підприємств будівельної індустрії, забруднений стік з будівельних майданчиків і тимчасових складів будівельних матеріалів є одним з основних факторів забруднення водних ресурсів. Крім забруднення, будівельна діяльність може викликати і виснаження підземних вод. Це може статися в ході будівельних робіт при осушенні кар'єрів, тунелів, глибоких будівельних виїмок і котлованів.

Часто при порушенні технології будівництва при зведенні нової будівлі може статися підтоплення, рівень ґрунтових вод при цьому підвищиться; якщо проводиться некоректне застосування технології водозниження, то можуть з'явитися проблеми з

коливаннями рівня ґрунтових вод. На стадії експлуатації небезпеку для будівель і споруд може нести підтоплення, водозниження під сусіднім будинком, який зводиться, а також агресивна дія ґрунтових вод на конструкції і будівельні матеріали підземної частини.

Промислове та цивільне будівництво по різному впливають на підземні води, приводячи до зміни їх якості, умов живлення. В одних випадках техногенна діяльність призводить до посилення живлення підземних вод. Зазвичай це зумовлене витокami з водогігніх комунікацій і різних фільтраційних накопичувачів відходів, інфільтрацією стічних і поливних вод, конденсацією вологи під спорудами та асфальтом, створенням ставків і водосховищ, будівництвом інженерних споруд, що викликають підпір підземних вод (набережні, глибоко закладені фундаменти і ін.). Посилення живлення (особливо за рахунок витоків промислових стічних вод) може викликати суттєві негативні зміни якості підземних вод. В інших випадках будівництво та експлуатація викликають посилення розвантаження підземних вод (експлуатація підземних вод, водовідлив з будівельних котлованів, ліній метрополітенів, відбір води різними дренажними спорудами), або зменшення їх живлення (асфальтування території, вивезення снігу та т. д.). Не випадково закон про надра регулює і відносини по використанню підземних вод. Вилучення останніх, як правило, пов'язане з будівництвом і експлуатацією свердловин, колодязів і подібних споруд, що розміщуються в надрах. Водночас ці споруди займають і певну ділянку земної поверхні.

Крім цього, зведення будівель і споруд веде до зміни гідрологічного режиму. При несприятливих умовах можливі зрушення ґрунтів, зміна напрямку і швидкості водних артерій. Це особливо небезпечно в районах з просадними ґрунтами. Перетворення рельєфу територій, які забудовуються, змінюють характер пове-

рхневих вод, влаштування фундаментів, перекриття сформованого підземного стоку, порушення режиму поверхневого стоку і випаровування вологи, прокладка інженерних мереж призводять до різкого підйому рівня підземних вод. Перезволоження ґрунтів впливає на сейсмічність підтоплюються територій, що підвищує витрати на збільшення сейсмостійкості будівлі.

Необхідно зазначити, що в результаті підтоплення кардинально змінюються властивості підземного середовища безпосередньо під будівлею і в зоні його впливу, змінюються властивості будівельних матеріалів, з яких побудована підземна частина будівлі. Крім того, в результаті підтоплення різко погіршуються нормальні умови будівництва і експлуатації будівель і споруд, збільшується вологість в підвальних приміщеннях, накопичується волога в ґрунтах, що призводить до виникнення деформацій в будівлях і спорудах внаслідок нерівномірних осідань.

Правові заходи, які стосуються охорони водних ресурсів, регламентуються Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 року, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законом України «Про охорону земель», Водним кодексом України і прийнятими на їх основі нормативними документами. Вимоги до охорони водних ресурсів, що включені до державних стандартів і відомчих нормативних документів, повинні відповідати положенням санітарно-гігієнічних правил і норм, а якість води водних об'єктів – встановленим для них гігієнічним нормативам.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. охорона вод виступає елементом охорони навколишнього природного середовища в населених пунктах.

Водним кодексом України передбачено, що усі води (водні об'єкти) підлягають охороні від забруднення,

засмічення, вичерпання та інших дій, які можуть погіршити умови водопостачання, завдавати шкоду здоров'ю людей, спричинити зменшення рибних запасів та інших об'єктів водного промислу, погіршення умов існування диких тварин, зниження родючості земель та інші несприятливі явища внаслідок зміни фізичних і хімічних властивостей вод, зниження їх здатності до природного очищення, порушення гідрологічного і гідрогеологічного режиму вод [2]. Підзаконні нормативно-правові акти теж спрямовані на забезпечення правової охорони водних ресурсів. Так, ДБН 360-92 «Планування і забудова міських і сільських поселень» [3] містить окремий підрозділ, присвячений охороні водних ресурсів. В ньому передбачено, що заходи щодо захисту водойм, водотоків і морських акваторій треба передбачати відповідно до вимог водного законодавства і санітарних норм, забезпечуючи запобігання забрудненню поверхневих і підземних вод з дотриманням норм гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у водних об'єктах, які використовуються для господарсько-питного водопостачання населення і у рибогосподарських цілях.

Сельбищні території міських і сільських поселень, курортні зони і місця масового відпочинку треба розміщувати вище за течією водотоків і водойм відносно випусків виробничих і господарсько-побутових стічних вод. Розміщення їх нижче зазначених випусків допускається при відповідному обґрунтуванні, а також за Правилами охорони поверхневих вод від забруднення стічними водами від 25.03.1999 р., Правилами санітарної охорони прибережних морів від забруднення в місцях водокористування населення від 06.07.1988 р.

Розміщення промислових підприємств у прибережних смугах водойм допускається тільки за необхідності безпосереднього примикання майданчика підприємства до водойм за погодженням з відповідними органами. Кількість і довжина примикань

майданчиків підприємств до водойм повинні бути мінімальними. При розміщенні сільськогосподарських підприємств на прибережних ділянках водойм і за відсутності безпосереднього зв'язку підприємств з ними треба передбачати незабудовану прибережну смугу завширшки до 100 м залежно від довжини річки, але не менше 40 м [3].

Відповідно до статті 96 Водного кодексу України під час розміщення, проектування, будівництва, реконструкції і введення в дію підприємств, споруд та інших об'єктів, а також під час впровадження нових технологічних процесів повинно забезпечуватися раціональне використання вод. При цьому передбачаються технології, які забезпечують охорону вод від забруднення, засмічення і вичерпання, попередження їх шкідливої дії, охорону земель від засолення, підтоплення або переосушення, а також сприяють збереженню природних умов і ландшафтів як безпосередньо в зоні їх розміщення, так і на водозбірній площі водних об'єктів.

Зокрема, забороняється проектування і будівництво прямоочних систем водопостачання промислових підприємств, за винятком підприємств, які за технологією виробництва не можуть бути переведені на зворотне водопостачання. Забороняється здійснення проектів господарської та іншої діяльності без оцінки їх впливу на стан вод.

Крім того, при проектуванні і будівництві промислових і комунальних об'єктів повинно передбачатись максимальне використання маловідходних і безвідходних технологій, систем повторного і зворотного водопостачання.

Система заходів щодо охорони водних ресурсів передбачена ДБН А-2-0.4.85 «Управління. Організація і технологія будівельного виробництва». Зокрема, встановлено, що будівельно-монтажні роботи по спорудженню будь-яких об'єктів повинні здійснюватись із дотриманням вимог природоохоронного законодавства та

забезпечувати ефективний захист водних об'єктів від забруднення і пошкодження. Не допускається, наприклад, відведення поверхневих стічних вод з території будівельних майданчиків безпосередньо на рельєф без здійснення інженерних протиерозійних заходів, що надійно попереджають виникнення осередків техногенної ерозії ґрунтів.

В процесі виконання бурових робіт при досягненні водоносних горизонтів необхідно вживати заходів для запобігання неорганізованому виліву підземних вод. При виконанні робіт по штучному закріпленню слабких ґрунтів необхідно вживати заходів для запобігання забрудненню підземних вод нижчих горизонтів. Ці заходи повинні бути передбачені в проектно-кошторисній та організаційно-технологічній документації і беззастережно виконуватись при здійсненні будівництва [4].

Проектом організації будівництва і проектами виконання робіт мають обов'язково передбачатись заходи щодо необхідного очищення і знешкодження виробничих та господарсько-побутових стоків, які утворюються на будівельному майданчику. Ці заходи повинні належним чином виконуватись при здійсненні будівництва.

Деякі вимоги щодо охорони водних об'єктів передбачені ДБН 360-92 «Планування і забудова міських і сільських поселень». Так, на території з високим стоянням ґрунтових вод, на заболочених ділянках слід передбачати пониження рівня ґрунтових вод у зоні капітальної забудови шляхом улаштування вертикальних або горизонтальних закритих трубчастих дренажів різної конструкції. Потреба влаштування дренажів визначається висотою розрахункового рівня підземних вод. Розрахунковий рівень слід приймати з урахуванням сезонного і багаторічного коливання відповідно до технічного висновку про гідрогеологічні умови будівництва.

Відведення поверхневих вод проектується, як правило, закритою до-

щовою каналізацією. Допускається застосування відкритої водовідвідної мережі у районах малоповерхової забудови, парках, сільських населених пунктах, при гірському рельєфі з улаштуванням містків або труб на пересіканнях з вулицями, дорогами, проїздами і тротуарами. Для улаштування очисних споруд поверхневих вод слід керуватися Правилами охорони поверхневих вод від забруднення.

Вирішення водопостачання і каналізації у проектах планування і забудови повинне забезпечити: 1) оцінку умов водопостачання й водовідведення як елементів комплексної оцінки умов розвитку міст; 2) визначення продуктивності систем на розрахункові етапи для такого складу і кількості водокористувачів, який проектується; 3) розробку принципових схем в ув'язці з планувальною структурою, функціональним зонуванням, вимогами охорони зовнішнього середовища і заходами щодо організації інженерної інфраструктури групових систем населених місць.

Оцінку умов водопостачання, відведення, очищення і випуску (використання) стічних вод необхідно виконувати на підставі басейнових схем комплексного використання водних ресурсів і територіальних схем охорони середовища.

Названим ДБНом передбачено, що водозабори із поверхневих джерел господарсько-питних водопроводів слід розміщувати вище випусків стічних вод, населених пунктів, а також стоянок суден, лісових бірж, товарно-транспортних баз і складів, у районах, які забезпечують організацію зон санітарної охорони. В свою чергу, місця випуску стічних вод повинні бути розміщені нижче за течією річки від межі населеного пункту і усіх місць його водокористування з урахуванням можливості зворотної течії при нагінних вітрах і при зміні режиму роботи ГЕС.

Відведення та скиди стічних вод у водні об'єкти здійснюється на під-

ставі дозволу на спеціальне водокористування, що видається органами Міністерства екології та природних ресурсів України після погодження з органами і установами державного санітарного нагляду. Умови водовідведення регламентуються водним законодавством і санітарно-гігієнічними нормами та правилами. Скидання стічних вод у водний об'єкт не повинно погіршувати якості води в місцях водокористування.

Деталізація окремих елементів системи повинна здійснюватися відповідно до вимог спеціалізованих нормативів – зовнішні мережі і споруди, внутрішній водопровід і каналізація будинків. Так, наприклад, встановлено, що при продуктивності місцевих каналізаційних очисних споруд до 3 куб. м. на добу водозабірні споруди місцевого господарсько-питного водопостачання допускається розміщувати на відстані 40-50 м вниз за течією ґрунтових вод, 20-25 м вверх за течією і 25-30 м по перпендикуляру до осі течії потоку ґрунтових вод. Відстані від артсвердловин та колодязів до окремих будівель і споруд та інших джерел забруднення слід приймати 20 м. Місце розташування водозабірних споруд повинне бути вверх за течією ґрунтових вод і вище стосовно до розташування каналізаційних споруд. За неможливості забезпечення цієї відстані в межах ділянки мають влаштовуватися свердловини, колодязі або каптажі для групи будинків, які розміщуються вздовж житлових вулиць із відступом від червоної лінії на 2,5-5 м на майданчиках розміром 2,5 м x 3 м із твердим покриттям та ухилом не більше 4-5 %.

Відповідно до санітарних вимог [5], майданчики для компосту, дворові вбиральні та очисні споруди каналізації повинні знаходитись у глибині двору не ближче 15 м від вікон житлових будинків, в тому числі і сусідніх садиб, сараїв для утримання худоби і птиці – не ближче 12 м. Господарські будівлі й гаражі допускається об'єднувати на суміж-

них ділянках. Садибна забудова площею ділянок менше 600 кв. м. повинна забезпечуватися централізованим водопроводом, а малоповерхова забудова площею приквартирних ділянок менше 300 кв. м. – водопроводом і каналізацією [3].

З метою охорони вод, що використовуються для господарсько-питних і культурно-оздоровчих цілей, встановлюються округи і зони санітарної охорони. Їх розміри, а також комплекс необхідних санітарно-гігієнічних заходів визначаються відповідно до «Положення про порядок проектування і експлуатації зон санітарної охорони джерел водопостачання та водопроводів господарсько-питного призначення» від 18.12.1982 р. або аналогічних документів, що діють на даний період.

Для запобігання забрудненню і виснаженню поверхневих водних об'єктів згідно із законом на бережних ділянках річок або водоймищ встановлюються водоохоронні зони. До складу водоохоронної зони входять: зона спрацювання водосховищ, заплава річки, надзаплавні тераси, бровки і круті схили корінних берегів, а також балки та яри, що безпосередньо впадають в річкову долину. Вимоги до розмірів водоохоронних зон і заходів, що проводяться в них, викладені у додатку Державних санітарних правил планування та забудови населених пунктів від 19.06.1996 р. Розміри водоохоронних зон визначаються з урахуванням рельєфу місцевості, рослинного покриву, характеру їх використання і погоджуються з органами по регулюванню використання і охорони вод і землі місцевими органами державної виконавчої влади.

У межах територій міських і сільських поселень допускається за погодженням із органами охорони природи розміщення окремих об'єктів виробничої та соціальної сфери, обладнаних централізованою каналізацією. Зокрема, в водоохоронних зонах допускаються проектування, розміщення, будівництво, ре-

конструкція, введення в експлуатацію, експлуатація господарських та інших об'єктів, але за умови обладнання таких об'єктів спорудами, що забезпечують охорону водних об'єктів від забруднення, засмічення і виснаження вод відповідно до водним законодавством у галузі охорони навколишнього середовища. З цих та ряду інших позицій Водний кодекс України, на жаль, суттєво послабив вимоги до охорони водних об'єктів і розширив можливості використання водоохоронних зон. Це, без сумніву, не сприятиме запобіганню забрудненню вод та інших видів шкідливого впливу на водні об'єкти з бережних територій. Таким чином, видається, що правове регулювання водоохоронних зон з точки зору охорони водних об'єктів від негативного антропогенного впливу в даний час не можна визнати задовільним. Необхідність його подальшого вдосконалення очевидна.

Як можна помітити, зведення будівель, споруд характеризується впливом на природне середовище в цілому як інтегрованого об'єкта. У відносинах із забудови земля виступає в якості бази, територіальної основи для будівництва і безпосереднього об'єкта впливу незалежно, від того, чи вона виступає частиною водного об'єкта.

Діяльність, пов'язана із забудовою земельних ділянок, завжди порушує природний, існуючий стан водних об'єктів. Перетворення водних об'єктів в результаті забудови земель тягне різні негативні наслідки. По-перше, забудова земель призводить до зміни якісних характеристик об'єкта. По-друге, результатом забудови земель може бути виникнення (зміна) об'єкта правовідносин: з'являється рукотворний об'єкт – будівля, споруда; штучна земельна ділянка, водосховище. Подібні перетворення виступають підставою для певних юридичних наслідків (наприклад, поширення на забудовану земельну ділянку відповідного правового режиму).

Проведений аналіз свідчить, що правова охорона водних об'єктів у процесі містобудівної діяльності здійснюється переважно на підзаконному рівні (ДБНами, Державними стандартами та ін.). Їх значна кількість, вони розрізнені, часто забезпечують відомчі інтереси. Все це не сприяє належній охороні водних об'єктів та створенню сприятливого становища в населених пунктах.

Окрім того, слід зазначити, що містобудівне законодавство здійснює правове регулювання відповідних

відносин диференційовано, стосовно окремих природних об'єктів, незважаючи на існуючу їх цілісність, зумовлену дією загальних законів природи. Таке становище викликане специфікою кожного компонента природного середовища окремо. Водночас їхня спільність, по суті, єдине призначення, соціальна роль і екологічна значимість вимагають системного підходу до виникаючих при забудові земель суспільних відносин і належного їх правового регулювання.

Список використаних джерел

1. Дудникова Е. В. Очистка природных и сточных вод от сульфатов / Е. В. Дудникова // Экология производства. – 2009. – № 4. – С. 16.
2. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР // Відом. Верхов. Ради. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
3. Державні будівельні норми. Планування і забудова міських і сільських поселень. ДБН 360-92 від 17 квітня 1992 р. № 44 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN35002.html. – Заг. з екрану.
4. Державні будівельні норми. Управління. Організація і технологія будівельного виробництва. ДБН А-2-0.4.85 : затв. наказом Держкоммістобудування України від 03.04.96 р. № 49 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dnaop.com/html/34145/doc-ДБН_А.3.1-5-96/. – Заг. з екрану.
5. СНІП 3.05.04-853.05.04-85 Зовнішні мережі та споруди водопостачання і каналізації: затв. постановою Держбуду СРСР від 25 травня 1990 р. № 51 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.org.ua/naruzhnye-seti-i-sooruzhenija-vodosnabzhenija-i-kanalizacii-nor786.html>. – Заг. з екрану.

Ігнатенко І. В. Правова охорона водних ресурсів при здійсненні містобудівної діяльності

Проведений аналіз свідчить, що правова охорона водних об'єктів у процесі містобудівної діяльності здійснюється переважно на підзаконному рівні (ДБНами, Державними стандартами та ін.). Їх значна кількість, вони розрізнені, часто забезпечують відомчі інтереси. Все це не сприяє належній охороні водних об'єктів та створенню сприятливого становища в населених пунктах. Таким чином, видається, що правове регулювання охорони водних об'єктів в даний час не можна визнати задовільним. Необхідність його подальшого вдосконалення очевидна.

Ключові слова: містобудування, забудова, будівництво, водні об'єкти, охорона земель, охорона водних ресурсів, містобудівна діяльність, землі у межах населених пунктів.

Игнатенко И. В. Правовая охрана водных ресурсов при осуществлении градостроительной деятельности

Проведенный анализ свидетельствует, что правовая охрана водных объектов в процессе градостроительной деятельности осуществляется преимущественно на подзаконном уровне (ДБНами, Государственными стандартами и др.). Их значительное количество, они разрозненные, часто обеспечивают ведомственные интересы. Все это не способствует надлежащей охране водных объектов и созданию благоприятного положения в населенных пунктах. Таким образом, представляется, что правовое регулирование охраны водных объектов в настоящее время нельзя признать удовлетворительным. Необходимость его дальнейшего совершенствования очевидна.

Ключевые слова: градостроительство, застройка, строительство, водные объекты, охрана земель, охрана водных ресурсов, градостроительная деятельность, земли в пределах населенных пунктов.

Ihnatenko I. Legal protection of water resources during committing of urban development

The analysis shows that the legal protection of water resources in the process of urban development carried out mainly on the subordinate level (state building norms, state standards and so on). There is a significant number of them. They are scattered and often provide departmental interests. This does not promote the proper protection of water resources and creation of a favorable situation in towns. Thus, it appears that the legal regulation of protection of water resources can not be currently considered as satisfactory. The need for its further improvement is obvious.

Key words: town planning, building, water resources, land protection, protection of water resources, town-planning activity, land within settlements.