Хто відповідає за благоустрій у місті?

Кожен з нас прагне, щоб його житло було затишним і комфортним. Але й вийшовши з дому, ми хочемо бачити охайні, безпечні та зручні вулиці. А також — дитячі майданчики й зелені зони. Іншими словами — хочемо бачити благоустрій.

І якщо в своїй домівці ми самі відповідальні за свій комфорт, то хто ж відповідає за благоустрій у населеному пункті? Ми самі? ОСББ? «ЖЕКи»? Органи місцевого самоврядування?

На це питання можна дати дві відповіді — просту й складну. Проста відповідь буде «за благоустрій у населеному пункті відповідають органи місцевого самоврядування». Але ця проста відповідь буде неповною і неточною.

Тож ми дамо складнішу, але й більш точну відповідь.

Почнімо з базових понять. Відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-15/print) благоустрій населених пунктів — це комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання 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 довкілля. Доволі широке визначення, чи не так? У такій обширній сфері кожному знайдеться місце й завдання. А об’єднує всіх загальна мета - сприятливе для життєдіяльності людини довкілля.

До об'єктів благоустрою населених пунктів належать:

1) території загального користування:

- парки, рекреаційні зони, сади, сквери та майданчики,
- пам'ятки 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.

І цей перелік не є вичерпним.

Як бачимо, об’єкти благоустрою є різними і можуть мати різних власників. Тож коли ми говоримо про відповідальність за благоустрій органів місцевого самоврядування, маємо на увазі насамперед «встановлення правил гри». Власне — правил благоустрою.

Так, відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print) до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить «встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність». Понад те, справи про адміністративні

правопорушення, пов’язані з порушенням правил благоустрою, розглядають адміністративні комісії при виконавчих органах відповідних місцевих рад.

Крім того, на практиці територіальна громада зазвичай є власником багатьох об’єктів благоустрою та земельних ділянок, на яких вони розташовані. І як власник зобов’язана їх належно утримувати. Це — також відповідальність органів місцевого самоврядування, які представляють територіальну громаду як власника. Але там, де починається приватна або державна власність, починаються й обов’язки, відповідно, приватних власників і держави.

Візьмімо до прикладу вулиці й дороги. За загальним правилом, у межах населеного пункту вони є комунальною власністю відповідної громади. Але є ділянки вулиць і доріг, які співпадають з дорогами загального користування. А ті вже є державною власністю. Тож якщо з вулицями населеного пункту суміщаються дороги загального користування, такі ділянки мають фінансуватися з державного бюджету. Це — відповідальність Кабінету Міністрів України та Агентства відновлення (https://restoration.gov.ua/).

Тобто, за загальним правилом утримання вулиць і доріг населених пунктів здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок коштів бюджету відповідної територіальної громади, але є ділянки, які належать державі та, відповідно, утримуються державою за рахунок коштів державного бюджету.

А ще ж є дороги й паркувальні майданчики на приватних територіях (як-от на земельних ділянках, які належать супермаркетам та іншим підприємствам). За благоустрій цих об’єктів відповідають їхні приватні власники.

Буває й так, що приватна фізична чи юридична особа утримує об’єкти благоустрою, які належать до комунальної власності.

Це, зокрема, той випадок, коли йдеться про території, «закріплені на підставі договору». Наприклад, торгівельно-розважальний заклад чи підприємство громадського харчування (як-от ресторан) потребує під’їзду до нього та місця для паркування автомобілів відвідувачів. Просто «ексклюзивно» передати у власність чи користування ділянку вулиці такому підприємству неможливо. Але можливо укласти з органом місцевого самоврядування договір, за яким підприємство зобов’язується належно утримувати відповідну територію та розташовані на ній об’єкти благоустрою. Таку можливість прямо передбачає Закон України «Про благоустрій населених пунктів».

Понад те, у випадку з тимчасовими спорудами торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення, розташованими на території об'єкта благоустрою державної та комунальної власності (приклад: торговельний кіоск у парку), утримання прилеглої території є прямим обов’язком. Закон дозволяє власникам таких об’єктів або самостійно забезпечити належне утримання прилеглої до тимчасової споруди території, або взяти пайову участь в утриманні об'єкта благоустрою на умовах договору. Тож коли ви, прогулюючись парком, побачите сміття біля «торгової точки» — сміливо вимагайте від її власника прибрати. А якщо він відмовиться — звертайтеся до адміністрації парку (зазвичай це керівництво комунального підприємства, за яким місцева рада закріпила парк на праві господарського відання або оперативного управління).

Крім того, закон зобов’язує приватних власників об’єктів благоустрою (як юридичних, так і фізичних осіб) утримувати в належному стані не лише їхні власні об’єкти благоустрою, але й також визначену правилами благоустрою прилеглу до цих об’єктів територію. Іншими словами, місцева рада, затверджуючи правила благоустрою, може в них визначити, яку саме прилеглу територію комунальної власності повинні утримувати власники приватних об’єктів благоустрою. Слід зауважити, що йдеться саме про прилеглі території, а не «прибиральні» чи «санітарні», як це часом зазначається в рішеннях органів місцевого самоврядування. І межі таких прилеглих територій повинна визначити саме місцева рада і саме в правилах благоустрою. А не міський виконком чи інший виконавчий орган ради.

І якщо ми вже згадали про «прилеглі території», то слід поглянути на території прибудинкові. Відразу зробимо термінологічне застереження — прибудинкова територія визначена законом як самостійний об’єкт благоустрою і тому вона не є і не може бути «прилеглою» територією. Вона не є «прилеглою» територією навіть щодо будинку, адже будинок не є об’єктом благоустрою (див. перелік вище).

Відповідно до Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417-19/print) прибудинкова територія – це територія навколо багатоквартирного будинку, визначена на підставі відповідної містобудівної та землевпорядної документації, у межах земельної ділянки, на якій розташовані багатоквартирний будинок і належні до нього будівлі та споруди, що необхідна для обслуговування багатоквартирного будинку та задоволення житлових, соціальних і побутових потреб власників (співвласників та наймачів (орендарів) квартир, а також нежитлових приміщень, розташованих у багатоквартирному будинку.

У наведеному визначенні важливою є вказівка про те, що прибудинкова територія має бути визначена, і визначена на підставі містобудівної та землевпорядної документації.

Хоча закон презумує, що прибудинкова територія багатоквартирного будинку є спільною власністю його співвласників, на практиці в більшості випадків передача відповідних земельних ділянок у власність чи користування співвласників не відбулася. Тобто, відповідні ділянки й досі перебувають у комунальній власності та жодним чином формально не закріплені за співвласниками будинку. Навіть більше — у більшості багатоквартирних будинків межі прибудинкових територій досі належним чином не визначені. У зв'язку з цим Закон України «Про житлово-комунальні послуги» (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19#Text) навіть передбачив, що співвласники багатоквартирного будинку сплачують за утримання його прибудинкової території лише в тому разі, коли вона належним чином визначена, а земельна ділянка сформована, включена до Державного земельного кадастру та передана співвласникам. Що й логічно — не можна зобов'язати співвласників утримувати те, межі чого невідомі. Тож якщо співвласники, в тому числі ті, що створили ОСББ, погоджуються утримувати якусь територію довкола будинку, не маючи її у своїй власності — це їхня добра воля, а не обов'язок.

Отже, якщо прибудинкова територія не визначена й земельна ділянка під нею не сформована та не передана співвласникам, утримання такої території, як і інших об'єктів благоустрою комунальної власності, лишається відповідальністю органів місцевого самоврядування.

Звісно, органи місцевого самоврядування утримують об'єкти благоустрою не безпосередньо, а «руками» спеціалізованих підприємств. Часто це — комунальне підприємство, що належить територіальній громаді й було спеціально створене для цілей благоустрою. Але можуть бути і підрядні організації, визначені на конкурсних засадах.

Сказане не виключає і участі громадянського суспільства. Так, законодавство прямо передбачає, що органи самоорганізації населення організують участь населення у виконанні робіт з благоустрою населених пунктів. Зазвичай така участь має формат «суботників» і «толок». Але є й інші можливості. Так, є приклади (хоч, на жаль, і нечисленні), коли громадські об'єднання одержували у володіння та користування певні об'єкти благоустрою (як-от парки) за договором з органом місцевого самоврядування чи органом державної влади. Зберігаючи такі об'єкти загальнодоступними, організації громадянського суспільства забезпечували їх належне утримання та збирали для цього фінансування. Це є добрим прикладом співпраці органів місцевого самоврядування, органів державної влади та громадянського суспільства у сфері благоустрою та охорони культурної, історичної та природної спадщини.

Отже, підведемо підсумки. За загальним правилом, за благоустрій у населеному пункті відповідають відповідні органи місцевого самоврядування. Місцева рада затверджує правила благоустрою, а її виконавчі органи та комунальні підприємства забезпечують утримання об'єктів благоустрою. Але ж є місце і для участі підприємств приватного сектору економіки, а також громадян і їхніх об'єднань. По-перше, вони повинні утримувати власні об'єкти благоустрою, а по-друге можуть брати участь в утриманні об'єктів благоустрою на добровільних засадах. Ну і, звісно, не слід забувати про необхідність активної громадської участі під час підготовки й затвердження (або перегляду) правил благоустрою у вашій громаді.

Створення матеріалу стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). ВБО «Інститут місцевого розвитку» реалізує проєкт «Громада – влада: діалог, довіра, дія» за підтримки проєкту USAID «Демократичне врядування у Східній Україні».