



ДО ДИСКУСІЇ З ПРИВОДУ МІСТОБУДІВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Околович Марта Євгеніївна - аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ (Україна)

Articolul studiază puterile organelor autoguvernării locale din Ucraina în domeniul dezvoltării urbane.

Cuvinte cheie: planificare urbană, dezvoltare urbană, împuterniciri, administrație locală.

В статті проведено дослідження повномочий органів місцевого самоуправління України в сфері градостроительної діяльності.

Ключевые слова. Градостроительство, градостроительная деятельность, полномочия, местное самоуправление.

The article researches the history of development and formation of legal regulation of urban development in Ukraine from classical times to the late XIX century.

Keywords: Urban development, town building, statutory regulation.

Постановка проблеми. Містобудівна діяльність (містобудування), що виступає в якості основного інструменту організації життєвого простору в якому функціонують жителі відповідних населених пунктів – члени територіальних громад, відіграє важливу роль у становленні, розвитку та практичній реалізації місцевого самоврядування. По цій причині містобудування, як явище, часто розглядають не лише як державно-правовий та нормативно-правовий феномени, але й приватно-особистісний феномен, що сприяє та організує повсякденне життя людини [1, с.102]. По цій причині наукове встановлення місця, ролі та значення правового регулювання містобудування на муніципальному рівні є актуальною проблемою, що має велике теоретичне та практичне предметне значення для організації державотворчих відносин в будь-якій формі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Актуальність проблем місцевого самоврядування як філософсько-правового феномену та унікальність його правової природи неодноразово привертала увагу дослідників юристів різних галузей права: істориків права, конституціоналістів, адміністративістів, міжнародників тощо. Серед них варто зазначити: М.Д. Антоновича, О.М. Бандурки, В.Ю. Барвіцького, В.І. Борденюка, М.М. Гнатовського, О.В. Зайчука, О.В. Київець, А.І. Козаченка, В.В. Копейчикова, О.Л. Копиленка, М.І. Корнієнка, Б.Я. Кофмана, Л.А. Лунця, М.П. Озріха, Ю.Л. Панейка, В.Ф. Погорілка, Б.М. Свірського, А.Ф. Ткачука та інших. Значний внесок у дослідження тих чи інших аспектів правових проблем місцевого самоврядування зробили К.О. Ващенко, М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.Л. Горбачов, Р.К. Давидов, І.В. Дробуш, В.М. Грицак, І.А. Грицак, О.М. Головка, Ю.В. Ковбасюк, І.В. Козюра, О.М. Марченко, О.Ф. Мельничук, В.В. Цветков,

В.О. Серьогін, В.В. Толкованов, О.Н. Ярмиш та інші. Питанням правового регулювання містобудівної діяльності у цивільному, господарському та адміністративному праві приділяли увагу: І.І. Банасевич, А.Б. Гриняк, О.О. Квасницька, С.Г. Кравченко, О.Г. Курчин, В.В. Луць, І.М. Миронець, В.Г. Олюха, М.В. Омеляненко, Н.Ф. Трофуненко, О.В. Рибак, В.О. Ромасько та інші. Однак наявні праці не містять комплексного підходу до питання конституційно-правового та муніципально-правового місця містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні, як правової категорії і не висвітлюють усіх проблем містобудівних взаємовідносин.

Метою цього дослідження є розкриття повноважень правового регулювання містобудівної діяльності на рівні органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Конституція України визначає місцеве самоврядування як форму народовладдя, що становить одну з основ конституційного ладу та є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнює конституційні положення визначаючи місцеве самоврядування в Україні – як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [3].

З моменту прийняття першого закону про місцеве самоврядування – Закону СРСР «Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР» від 23 жовтня 1990 року [4], який вважається початком новітнього етапу інституціонального становлення місцевого самоврядування, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Конституції України, до теперішнього часу досить актуальними залишаються питання про

сутність місцевого самоврядування і його місце в системі публічної влади.

Останнім часом в юридичній літературі все частіш зустрічаються наукові бачення на правовий феномен публічної влади як на різноманітність організаційних форм державної влади, і місцеве самоврядування у сукупності цих форм – частина єдиної публічної влади народу. При цьому можливість органів місцевого самоврядування виконувати державні повноваження, обов'язковість рішень цих органів, регулювання законом статусу місцевого самоврядування тощо, дає підстави говорити про те, що відмежування управління у місцевому самоврядуванні від державного управління має досить відносний характер.

Європейська хартія місцевого самоврядування (ст.4) до числа характерних ознак місцевого самоврядування відносить його максимальну наближеність до громадян [5]. Національні закони, здійснюючи системне регулювання відповідних галузей управління, не можуть зупинятися на регіональному рівні. У протилежному випадку порушилося б об'єктивно необхідний поділ управлінських впливів в галузевих підсистемах публічної влади, а, отже, і в усій системі. Тому закони розмежовують виконавчі повноваження не лише між центральними державними та регіональними органами управління, а й між ними і управлінням місцевого самоврядування (муніципальним управлінням), якщо ця сфера охоплює питання місцевого значення. Однією з таких сфер є містобудівна діяльність.

Закон України «Про місцеве самоврядування» статтею 31 відносить координацію комплексної забудови населених пунктів; підготовку і затвердження місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність; проведення громадського обговорення містобудівної документації та інші містобудівні повноваження до повноважень органів місцевого самоврядування [3]. Вирішуючи зазначені питання, населення безпосередньо, або органи місцевого самоврядування, приймають

участь в реалізації державної політики в галузі містобудування. Однак в силу своєї природи місцеве самоврядування здійснюється виходячи з власних, самостійних інтересів – інтересів населення – частини суспільства, об'єднаної територією місця проживання.

Закон України «Про основи містобудування» визначає, пріоритети врахування інтересів відповідних територіальних громад при вирішенні питань планування територій на регіональному рівні [6].

Таким чином, роль місцевого самоврядування в реалізації політики держави у сфері містобудівної діяльності полягає в забезпеченні підняття державної містобудівної політики на той рівень публічної влади, який безпосередньо може впливати на умови проживання людей.

Зазначимо, що поняття «містобудівна діяльність» в законодавстві, професійній діяльності і в повсякденному використанні отожднюється з поняттям «містобудування», і визначається як «цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури» [6]. Хоча довідкова література та тлумачні словники пояснюють містобудування як мистецтво проектування та будівництво міст, та саме будівництво [7, с.164], а також як – комплексну багатогранну діяльність суспільства, що спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях та районах розселення [8, с.113].

Саме містобудування є складовою частиною управління розвитком населеного пункту, а в більш широкому сенсі – управлінням роз-

витком суспільства: соціальним, економічним, правовим та ін., що здійснюється на різних рівнях – на рівні країни, регіонів і окремих міст. Містобудування може також тлумачитися як механізм природокористування, розподілу продуктивних сил, розселення людей і різних об'єктів, і спрямованість соціально-економічного розвитку країни, регіону і окремого поселення [9, с.46.]. Містобудівну діяльність можна розглядати і як методологію комплексного підходу до розвитку різних галузей міського господарства, наприклад, житлово-комунального комплексу, житлового будівництва тощо [10, с.18.].

С.А. Бурмістрова визначає містобудування як комплексну міждисциплінарну, міжгалузеву діяльність, що має на меті створення безпечної, комфортної та духовно наповненої середовища життєдіяльності людини і як фактор сталого розвитку суспільства і держави [11, с.22].

Дослідниця також вважає, і з цим варто погодитись, що містобудування є також способом територіальної організації народно-господарського комплексу країни, цілісною системою перетворення навколишнього середовища, формування та трансформації матеріально-просторових умов життєдіяльності суспільства [11, с.23].

Р.С. Ярошевська пропонує законодавчо закріпити визначення містобудівної діяльності як «... діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб по створенню об'єктів містобудування з метою забезпечення сталого розвитку територій, яка передбачає планування територій, будівельне проектування, будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт, здійснення архітектурної діяльності» [12, с.120].

Зустрічаються розуміння містобудівної діяльності як структурної організації матеріальних елементів населеного пункту, а також реальне наповнення такого людської агломерації відповідними послугами, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, що ними створюються [1, с.104].

З точки зору загальнодержавних завдань багато вчених розглядають містобудування як обов'язкову державну функцію реалізації конституційних положень щодо забезпечення матеріально-просторових умов життєдіяльності населення країни, оздоровленню та підтриманню якісних характеристик навколишнього середовища шляхом формування територіально-майнових комплексів різного соціально-економічного змісту та призначення [13, с. 45].

Разом з тим, як слушно зазначає О.Г. Курчин, зміст та реалізація містобудівної діяльності характеризується локальним підходом, він здійснюється в рамках функціонування територіальної громади, в її інтересах, для реалізації індивідуально-групових та соціально-функціональних життєвих устремлінь її членів, тобто в межах території де виникає, конститується, інституціоналізується, функціонує та реалізується місцеве самоврядування, як локальний інститут публічної влади, що формується самою територіальною громадою [1, с.103]. Звідсіля, містобудівна діяльність є іманентною ознакою та характерною рисою місцевого самоврядування, бо завдяки неї формується, впорядковується та модернізується життєвий простір людини-члена територіальної громади у відповідності до її інтересів.

Стаття 2 Закону України «Про основи містобудування» визначає дванадцять основних напрямків містобудування: планування, забудова та інше використання територій; розробка і реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій; визначення територій, вибір, вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб; здійснення архітектурної діяльності; розміщення будівництва житлово-цивільних, виробничих та інших об'єктів, формування містобудівних ансамблів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та оздоровлення населення; створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктур територій та населених пунктів; створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів; захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ; збереження пам'яток куль-

турної спадщини; розвиток національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні; забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудування, формування і реконструкція містобудівних ансамблів, кварталів, районів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів; розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудуванням; контроль за дотриманням містобудівного законодавства; підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації; ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві в порядку, встановленому законодавством [6].

Очевидно, що містобудівна діяльність вимагає особливого, спеціального правового регулювання здійснюване за допомогою спеціальної системи правових засобів направлених на регулювання містобудівної діяльності (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.).

Як систему органів адміністративно-правового регулювання в сфері будівельної діяльності зазвичай розглядаються органи виконавчої влади, наділені відповідними повноваженнями щодо управління будівельною діяльністю, органи місцевого самоврядування, а також саморегулювні організації, яким функції з регулювання будівельної діяльності делеговані державними органами.

Відповідно до обсягу компетенції та місця в ієрархії органів, що регулюють містобудівну діяльність, І.М. Миронець окреслює органи трьох рівнів:

- вищий (Кабінет Міністрів України);
- центральний (в сфері будівельної діяльності це, наприклад, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України (Держархбудінспекція);
- місцевий (місцеві державні адміністрації, управління містобудування та архітектури місцевих адміністрацій) [14, с.66].

Однак, таке визначення кола органів місцевого рівня, діяльність яких, у той чи інший спосіб, направлена на регулювання містобудів-

ної діяльності, є помилковим, оскільки дослідницею упущено органи місцевого самоврядування, адже вони вирішують питання місцевого значення виходячи з інтересів населення, оскільки одним з їхніх основних повноважень є створення для жителів населених пунктів сприятливого середовища життєдіяльності. І лише у їхній системі у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можна виділити два рівні: регіональний – рівень району, області, Автономної республіки Крим, міст Києва та Севастополя) та місцевий – рівень сільських, селищних та міських рад. Наше твердження базується на Законі України «Про архітектурну діяльність», яким визначено перелік уповноважених органів містобудування та архітектури.

Висновок. Містобудівні повноваження органів місцевого самоврядування встановлені статтею 31 Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», до їхнього відання належать:

а) власні (самоврядні) повноваження, тобто такі які обумовлюються саме Законом України «Про місцеве самоврядування»: організація за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціально-культурного призначення, жилих будинків, шляхів місцевого значення, а також капітального та поточного ремонту вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах); виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності; розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території; залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в розвитку потужностей будівельної індустрії і промисловості будівельних матеріалів, у створенні, розвитку та реконструкції об'єктів інженер-

ного забезпечення і транспортного обслуговування; визначення у встановленому законодавством порядку відповідно до рішень ради території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією; підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність; координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів; надання відповідно до закону містобудівних умов і обмежень забудови земельних ділянок; проведення громадського обговорення містобудівної документації; організація роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво;

б) делеговані повноваження, тобто повноваження які делегуються місцевому самоврядуванню іншими актами законодавства: надання (отримання, реєстрація) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів у випадках та відповідно до вимог, встановлених Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»; організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності

в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів; організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування; здійснення державного контролю за дотриманням договірних зобов'язань забудовниками, діяльність яких пов'язана із залученням коштів фізичних осіб у будівництво багатоквартирних житлових будинків [3].

Література

1. Курчин, О.Г. Роль та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні: питання онтології та аксіології / О.Г. Курчин // Вісник Маріуполь. держ. ун-ту. Сер. : Право. – 2013. – Вип. 5. – С. 102-107;
2. Конституція : Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>;
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>;
4. Об общин началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : Закон СССР от-23 октября 1990 г. № 1744-1 // Ведомости СССР. 1990: № 16. Ст. 267;
5. Європейська хартія місцевого самоврядування Рада Європи : Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036;
6. Про основи містобудування : Закон України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>;
7. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополн. – М.: «Азбуковник», 1999. – 944 с.;
8. Архітектура. Короткий словник-довідник. За загальною редакцією А.П. Мардера. – К. «Будівельник», 1995. – 333 с.;
9. Митягин, С.Д. Эффективность градостроительной деятельности / С.Д. Митягин // Промышленное и гражданское строительство. – 2005. – № 1. – С. 13-15;
10. Каримов, А.М. Градостроительный подход к реформе ЖКХ / А.М. Каримов // Промышленное и гражданское строительство. – 2003. – № 3. – С.18-19;
11. Бурмистрова, С.А. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности : дис. ...канд. юрид. наук ... 12.00.02 / С.А. Бурмистрова. Челябинский гос. ун-т. – Челябинск, 2009. – 234 с.
12. Ярошевська, Р.С. Теоретико-правовий аналіз поняття містобудівної діяльності / Р.С. Ярошевська // Право і суспільство. – 2015. – № 5(3). – С. 115-120;
13. Митягин, С.Д. Задачи и направления реформы градостроительства / С.Д. Митягин // Промышленное и гражданское строительство. – 2004. – № 2. – С.42-44;
14. Миронець, І.М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.М. Миронець. Нац. авіац. ун-т. – К., 2012. – 220 с.