

Євген Неборський,

здобувач Науково-дослідного

інституту публічного права

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Здійснено загальну характеристику окремих суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування. Проведено історичний екскурс діяльності окремих суб'єктів. Проаналізовано поняття «будівництво», «містобудування», наведене в нормативно-правових актах та спеціальній літературі, здійснено їх розмежування. Розглянуто позиції науковців щодо розгляду будівництва як окремої галузі, окремої складової галузі, підгалузі чи інституту. Проаналізовано систему суб'єктів у містобудування.

Ключові слова: будівництво, містобудування, суб'єкти, інспекції, галузь, інститут, органи місцевого самоврядування.

Бібл.: 9.

Неборський Е.

Общая характеристика отдельных субъектов административно-правовых отношений в сфере градостроительства

Осуществлена общая характеристика отдельных субъектов административно-правовых отношений в сфере градостроительства. Осуществлен исторический экскурс деятельности отдельных субъектов. Проанализировано понятие «строительство», «градостроительство» приведены в нормативно-правовых актах и специальной литературе. Осуществлено их разграничения. Рассмотрены позиции ученых по рассмотрению строительства как отдельной отрасли, отдельной составляющей отрасли, подотрасли или института. Проанализирована система субъектов в градостроительства.

Ключевые слова: строительство, градостроительства, субъекты, инспекции, отрасль, институт, органы местного самоуправления.

Neborsky E.

General characteristics of certain subjects of administrative and legal relations in the field of urban planning

The article describes the general characteristics of certain subjects of administrative and legal relations in the field of urban development. There also has been made a historical excursion of the activities of individual subjects. The concepts of «construction», «urban planning» have been analyzed in the normative legal acts and special literature. They have been distinguished.

The positions of scientists of construction as a separate industry, a separate component industry, a sub-branch or an institute have been considered.

The system of subjects in urban planning is analyzed, through the separation of powers the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine, State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine, State Environmental Inspection, State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection of Ukraine of geodesy, cartography and cadastre, State Inspectorate of Agriculture of Ukraine, Inspection of State Geodetic Surveillance of the Main Directorate geodesy, cartography and cadastre of Ukraine.

Particular emphasis has been placed on the powers of local governments. It has been determined that the administrative and legal regulation of urban development by local self-government bodies is a system of actions and operations carried out by local self-government bodies in the established forms with the help of certain methods and with the use of legal means aimed at ensuring the purposeful activity of the entities of urban legal relations in organizing the most an enabling space for people's lives.

Keywords: construction, town planning, subjects, inspections, industry, institute, local governments.

Постановка проблеми. Правовідносини у будь-якій державі – це складний за структурою та спрямуванням, з чітко визначеним складом різновид соціальних відносин, врегульованих нормами права. З еволюцією людського суспільства тісно пов'язана еволюція правовідносин у суспільстві. З часом все більше сфер життя і діяльності людської спільноти зазнають правового регулювання – стимулюючи розвиток правовідносин. Не винятком є і сфера містобудування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми правового регулювання в галузі будівництва відображені у працях: Г. М. Гриценко, Е. Б. Кубко, І. О. Лугового, А. В. Матвійчук, І. М. Миронець, А. М. Мірошниченко, Г. Р. Мацюк, К. Б. Починок, В. О. Ромасько, Б. М. Семенко та ін.

Незважаючи на наявність великої кількості наукових праць із зазначеної проблематики, чимало питань залишаються недослідженими або дослідженими фрагментарно. Зокрема, наявні науково-практичні розробки не торкнулися особливостей адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів містобудування, котре відповідало б економічним та соціально-політичним реаліям сучасної країни.

Метою статті є визначення поняття та характеристики суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перед тим, як звернутися до системи суб'єктів у досліджуваній галузі, постає питання визначитися з поняттям «будівництво», «містобудування».

Термін «будівництво» охоплює: 1) будівельні роботи, серед них земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточний ремонт (куди входять чистка й пофарбування) та знесення усіх видів будинків чи будівель; 2) цивільне будівництво, куди входять земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, капітальний і поточний ремонт та знесення, наприклад, аеропортів, доків, гаваней, внутрішніх водяних шляхів, гребель, захисних споруд на берегах річок і морів та поблизу зон обвалів, автомобільних доріг і шосе, залізниць, мостів, тунелів, віадуків та об'єктів, пов'язаних з наданням послуг, таких як комунікації, дренаж, каналізація, водопостачання й енергопостачання; 3) монтаж та демонтаж будов і конструкцій з елементів заводського виробництва, а також виробництво збірних елементів на будівельному майданчику [1].

Аналізуючи трактування будівництва, пропонуємо комплексне визначення його суті: будівництво – це процес спорудження будівель і споруд, що полягає у створенні нових підприємств, здійснює розширення, реконструкцію і технічне переозброєння діючих підприємств та інших об'єктів виробничої сфери, а також невиробничої сфери, або іншими словами це – економічна діяльність, яка включає прогнозування, планування, проектування, спорудження об'єктів містобудування, впорядкування територій, розширення, технічне переобладнання підприємств та забезпечує зведення, реконструкцію житлових, громадських і виробничих будівель, споруд та створює базу для розвитку всіх інших сфер народного господарства [2, с. 49].

На сьогодні існує низка дискусійних положень з приводу розуміння місця будівельного права в системі національного права. Щодо цього є концептуальні положення, які стосуються адміністративно-правового регулювання будівельної галузі з виокремленням:

- будівельного права як окремої галузі права, до складу якої входять адміністративні правовідносини у галузі будівництва;
- будівельного права як складової іншої галузі права, де оглядово розглядається управлінська складова будівельної галузі;
- будівельного права як міжгалузевого правового інституту, в рамках якого виокремлено відносно відосблені правові норми, що стосуються управлінської складової будівельної галузі, які можуть становити субінститут тощо [3, с. 25 – 27].

Грецькі міста-держави передусім, а в подальшому весь античний світ надавали містобудівному праву велике значення. Це пояснюється доволі обмеженим простором полісів і об'єктивній потребі впорядковувати містобудівні процеси. На жаль, обсяги дослідження не дають змоги більш детальну увагу присвятити феномену античної цивілізації. Однак не можна оминати увагою той факт, що значна частина термінології, в тому числі і у сфері містобудування мають античне походження.

Власне, актуальність проблематики суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування зберігається і на сьогодні. У практичній площині – потреба врегулювання адміністративно-правових відносин в умовах реформ, для адміністративно-правової науки – надати теоретичні висновки та практичні рекомендації проведення останніх.

Це пояснює значну кількість праць, присвячених як загальнотеоретичним питанням містобудування, так і окремим його аспектам.

Одна із дослідниць історико-правових аспектів розвитку містобудівної сфери на теренах України, М. Є. Околович опрацювала значний обсяг джерел, що розкривають основні етапи становлення містобудівного права [4, с. 14].

Періодизація, запропонована авторкою, на нашу думку, відповідає сучасним підходам у періодизації розвитку права, хоча і позбавлена власних рекомендацій із урахуванням об'єкта дослідження. Заслугує уваги і аналіз блоку джерел права, що були основою для врегулювання відносин між суб'єктами у сфері містобудування в різні історичні періоди.

На жаль, у дисертації М. Є. Околович відсутні належні висновки щодо значення історичної традиції для розвитку містобудівного права в сучасній Україні.

З огляду на фактичний матеріал, представлений у її роботі, можемо зробити висновок – органи місцевого самоврядування, територіальна громада – є одними із найдавніших суб'єктів у сфері містобудування, що набув правового визнання. Обсяг повноважень, оперативність в управлінні, ефективне використання механізму «зворотнього зв'язку» – формує потужний потенціал для подальшого розвитку містобудівного права загалом, та органів місцевого самоврядування як суб'єкта цього виду відносин. Правозастосовча діяльність суб'єктів містобудівного права є одним із джерел адміністративного права.

Містобудівна діяльність як система є полісуб'єктним явищем.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» Містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян із створення та підтримання 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 [5].

Законом визначено повноваження окремих суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері містобудування щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій.

Правове регулювання має конкретний характер, оскільки завжди пов'язане з реальними відносинами, спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права та здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність. Воно гарантує доведення норм права до їх виконання. Правове регулювання реалізується через механізми – систему правових засобів і форм, а саме: норми права, правовідносини, акти реалізації та застосування норм права тощо. Це є державно-владний вплив на суспільні відносини за допомогою правових засобів з метою їхнього впорядкування, утвердження, охорони й розвитку [6, с. 225–235].

Як адміністративно-правова категорія «суб'єкти у сфері містобудування» є елементом складу адміністративно-правових відносин.

Для належного аналізу зазначеної категорії доцільно проаналізувати поняття складу адміністративно-правових відносин. Це поняття доволі давно теоретичне обґрунтоване у вітчизняній науці, а тим більше має значну матеріальну основу, оскільки цей вид правовідносин є одним із найбільших їх блоків.

Для сучасної адміністративно-правової науки це поняття є досить вивченим, хоча і тут можемо віднайти різні позиції авторів.

Особливе місце в системі суб'єктів забезпечення державних функцій у сфері будівництва та містобудування серед органів державної влади займає Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон), серед напрямів діяльності якого є також державна регіональна політика та розвиток місцевого самоврядування в контексті проведення реформи децентралізації. Діяльність Мінрегіону регулюється Положенням про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 [7]. Мінрегіон є активним суб'єктом забезпечення державної політики у сфері містобудування в Україні, котрий забезпечує багатовекторну діяльність, детальну інформаційну, консультативно-дорадчу та юридичну підтримку.

Як бачимо, спектр функцій профільного міністерства доволі значний. Щоб уникнути розширення предмету дослідження, акцентуємо увагу саме на тому аспекті, який стосується містобудування.

Центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, є Державна архітектурно-будівельна інспекція України (ДАБІ України). Крім того, до системи органів, що здійснюють державний контроль у галузі містобудування, входять й інші органи виконавчої влади, уповноважені державою на здійснення контрольних функцій у межах їхньої компетенції, зокрема: Державна екологічна інспекція, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна інспекція сільського господарства України, Інспекція державного геодезичного нагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України та ін.

Історичний досвід показує, що на теренах нашої держави функціонували органи влади, що здійснювали комплексний контроль та нагляд у сфері містобудування.

Серед суб'єктів містобудівного права із наглядовими функціями в галузі містобудування, які могли б органічно вписатися у сучасні процеси децентралізації, вбачаємо так звану «будівельну поліцію», запроваджену внаслідок міської реформи в Російській імперії в другій половині XIX ст., яка поряд з юридичним

та технічним наглядом за будівництвом здійснювала нагляд за вчасністю та якістю санітарної очистки вулиць, дворів, помешкань, облаштуванням кладовищ, будівництвом об'єктів історико-культурного призначення, замоцненням вулиць, наглядом за ветхими та аварійними будівлями та спорудами, протипожежним наглядом за застосування будівельних матеріалів тощо [4, с. 52].

Результат аналізу статусу органів місцевого самоврядування свідчить про поступове зростання ролі цього суб'єкта правовідносин у містобудівній сфері.

Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування – це система дій та операцій, які здійснюються органами місцевого самоврядування у встановлених формах за допомогою певних методів та з використанням правових засобів, спрямованих на забезпечення цілеспрямованої діяльності суб'єктів містобудівних правовідносин з організації найбільш сприятливого простору для життя людей [40, с. 91].

Одним з шляхів розвитку суб'єктів адміністративно-правових відносин в Україні називають створення архітектурно-містобудівних рад (далі – Рада) при уповноважених органах містобудування та архітектури, що утворюються за рішенням місцевої державної адміністрації або виконавчого комітету міської ради і постійно діє при уповноваженому органі містобудування та архітектури Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, виконавчих органах міських рад.

Рада згідно з чинним законодавством у сфері містобудування та архітектури розглядає містобудівну та проектну документацію і надає рекомендації з питань планування, забудови та іншого використання територій відповідному органу містобудування та архітектури, а саме [8]: визначення державних інтересів у проектах містобудівної документації; будівництва об'єктів.

Результати розгляду Радою містобудівної та проектною документації враховуються під час подальшого доопрацювання та затвердження таких проектів, проте вони мають виключно рекомендаційний характер і не можуть вимагатися під час погодження та затвердження таких проектів [9].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши складові системи державного регулювання будівельної галузі економіки, враховуючи основні стратегічні пріоритети розвитку держави, базові елементи методів державного регулювання у сфері будівництва, переходимо до формулювання стратегічних пріоритетів розвитку державного регулювання в будівельній галузі економіки України:

1. Продовження практики дерегуляції будівельної галузі, створення саморегулювальних організацій.
2. Модернізація системи містобудівного законодавства шляхом перегляду і прийняття необхідних норм законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.
3. Удосконалення системи технічних нормативно-правових актів у будівництві, приведення їх до стандартів держав ЄС, особливу увагу при цьому варто звернути на нормативи, що регулюють енергозбереження та енергоефективність.
4. Створення інноваційних центрів спрямованих на винахід та запровадження у виробництво нового продукту в промисловості будівельних матеріалів, створення нових практичних методик у технології та організації будівельного виробництва.
5. Впровадженню в будівельну галузь сучасних технологічних рішень та будівельних матеріалів.
6. Посилення відповідальності за порушення порядку здійснення авторського і технічного нагляду в будівництві.
7. Розвиток механізмів державного архітектурно-будівельного контролю з децентралізацією органів, які здійснюють контроль у цій сфері.
8. Оновлення та перегляд містобудівної документації.
9. Створення і розвиток містобудівного кадастру.
10. Забезпечення збереження історичних територій населених пунктів та пам'яток архітектури.
11. Посилення відповідальності за виробництво і застосування в будівництві будівельних матеріалів, конструкцій і виробів неналежної якості.
12. Створення нових методик навчання фахівців будівельної галузі з урахуванням сучасних реалій і викликів світової економіки.

Список використаних джерел

1. Конвенція про безпеку та гігієну праці у будівництві N 167 (укр/рос) Міжнародна організація праці; Конвенція, Міжнародний документ від 20.06.1988 № 167. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/2199> (дата звернення: 1.08.2019).
2. Бондарєва Н. Термінологічне дослідження поняття «будівництво» в економіці України. *Вісник Львів ун-ту. Серія екон.* 2008. Вип. 40. С. 47–50.

3. Стукаленко О. В. Місце будівельного права в системі права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2016. Серія ПРАВО. Вип. 37. Т. 3. с. 25 – 27.
4. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2018. 220 с.
5. Про основи містобудування. Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> (дата звернення: 3.08.2019).
6. Ціленко В. А. Правове регулювання будівельної діяльності. Склад будівельних правовідносин. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2014. № 2 (17). С. 225–235.
7. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>(дата звернення: 5.08.2019).
8. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 07.07.2011 р. № 108. *Офіційний вісник України*. 2011. № 59. С. 2392.
9. Антонова Л. В. Стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання будівельної галузі економіки України. *Наукові праці. Державне управління*. 2014. Вип. 223. Т. 235. С. 143–149.

References

1. *KonventsiiaprobezpekutahihienupratsiubudivnytstviN 167 (ukr/ros) Mizhnarodna orhanizatsiia pratsi; Konventsiiia, Mizhnarodnyi dokument [Convention on Safety and Health at Work N 167 (ukr / ros) International Labor Organization; Convention, International Document]* vid 20.06.1988 №167. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/2199> [in Ukrainian].
2. Bondarieva, N. (2008). Terminolohichne doslidzhennia poniattia «budivnytstvo» v ekonomitsi Ukrainy [Terminological study of the concept of «construction» in the economy of Ukraine]. *Visnyk Lviv un-tu. Seriia ekon. – Bulletin of Lviv Univ. Economy series*, 40, 47–50. [in Ukrainian].
3. Stukalenko, O.V. (2016). Mistse budivelnogo prava v systemi prava [The place of construction law in the system of law]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnogo universytetu – Uzhgorod National University Scientific Bulletin*, 2016. Seriia PRAVO, 37 (3), 25–27 [in Ukrainian].
4. Okolovych, M.Ie. (2018). Administratyvno-pravove rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti orhanamy mistsevoho samovriaduvannya [Administrative and legal regulation of urban development by local self-government bodies]: dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk za spets. 12.00.07. Odessa [in Ukrainian].
5. *Pro osnovy mistobuduvannya [On the basics of urban planning]*. Zakon Ukrainy vid 16.11.1992 № 2780-XII. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> [in Ukrainian].
6. Tsilenko, V.A. (2014). Pravove rehuliuвання budivelnoi diialnosti. Sklad budivelnikh pravovidnosyn [egal regulation of construction activity. The composition of the construction relationship]. *Visnyk Natsionalnogo universytetu «Iurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho» – Bulletin of the National University «Yaroslav the Wise Law Academy of Ukraine»*, 2 (17), 225–235 [in Ukrainian].
7. *Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Ministerstvo rehionalnogo rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnogo hospodarstva Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Regulation on the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]* vid 30.04.2014 № 197. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro arkhitekturno-mistobudivni rady: nakaz Ministerstva rehionalnogo rozvytku, budivnytstva ta zhytlovo-komunalnogo hospodarstva Ukrainy [On approval of the Model Regulations on Architectural and Urban Planning Councils: Order of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine] vid 07.07.2011 r. № 108. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 2011, 59, 2392 [in Ukrainian].
9. Antonova, L. V. (2014). Stratehichni priorytety rozvytku derzhavnogo rehuliuвання budivelnoi haluzi ekonomiky Ukrainy [Strategic priorities for the development of state regulation of the construction industry of the Ukrainian economy]. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia – Scientific works. Governance*, 223 (235), 143-149 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 10.08.2019.