

УДК 340.13

К. О. Рибак*аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

МІСТОБУДІВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ЮРИДИЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: НОТАТКИ ДО НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ

Будь-яке суспільство в різні історичні періоди потребує соціально-нормативної регуляції, яка зумовлена необхідністю стабільності, організованості, впорядкованості людських відносин. З одного боку, це забезпечується прямим впливом різноманітних соціальних, біологічних, природних чинників на поведінку людей. З іншого, – державою, за допомогою юридичних норм, тобто через юридичне регулювання.

Юридичного регулювання потребують також і суспільні відносини, що виникають під час надання земель для містобудівних потреб; розробки і реалізації містобудівної документації; будівництва житлово-цивільних, виробничих та інших об'єктів; створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктури територій та населених пунктів; розробки правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних із містобудівною діяльністю; контролю за дотриманням містобудівного законодавства.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій свідчить, що проблеми юридичного регулювання у сфері містобудівної діяльності досліджували як українські, так і зарубіжні вчені: В.М. Вакуленко, О.В. Єрхов, І.О. Ізарова, О.О. Квасніцька, С.Г. Кравченко, В.В. Мещеряков, В.Г. Олюха, М.К. Орлатий, П.С. Покатаєв, Р.С. Ярошевська та ін. Проте названим авторам не вдалося вирішити всі дискусійні аспекти, якими широко наповнена сфера містобудування.

Мета дослідження полягає в продовженні наукової дискусії щодо розгляду містобудівної діяльності як об'єкта юридичного регулювання шляхом аналізу відповідних наукових підходів та нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності.

Переходячи безпосередньо до характеристики містобудівної діяльності як об'єкта юридичного регулювання, слід наголосити на існуванні величезної кількості нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини. Проте практика їх застосування свідчить, що багато з них є неузгодженими між собою [1; 2]. Насамперед, це стосується понятійного апарату, який використовується у сфері містобудівної діяльності. З огляду на це ми пропонуємо розпочати наше дослідження із з'ясування сутності поняття «містобудівна діяльність», яке є визначальним для всього містобудівного законодавства.

Аналіз наукових праць дозволяє вести мову про існування декількох підходів до визначення поняття «містобудівна діяльність», зокрема широкого та вузького. Так, представники першого підходу (В.О. Баранов, В.М. Вакуленко, А.І. Мартинюк, В.В. Мещеряков, О.К. Орлатий, В.А. Поляченко, А.А. Радовцев, В.В. Рибак, Ю.С. Сербін) наголошують на тому, що містобудівна діяльність є різноманітною діяльністю широкого кола осіб, яка спрямована на формування повноцінного середовища життєдіяльності людини в межах як селища, так і всієї території України. Натомість представники вузького підходу (О.В. Єрхов, І.О. Ізарова, М.В. Темников) займають протилежну позицію, відповідно до якої містобудівна діяльність зводиться лише до будівельної та архітектурної діяльності.

Висловлюючи власну позицію щодо цього питання, необхідно сказати, що ми підтримуємо широкий підхід до розуміння поняття «містобудівна діяльність», до змісту якого ми, однак, хочемо внести певні корективи. У контексті сказаного зазначимо, що важливу роль в удосконаленні термінології відіграє законодавство, яке повинно бути досконалим як із змістовної, так і з термінологічної точок зору, чого, на жаль, не можна сказати про законодавство у сфері містобудування. З огляду на це актуальним є питання про доцільність подальшого існування двох законів з однаковим предметом правового регулювання – Закону України «Про основи містобудування» [3] та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4]. Вказані закони були прийняті в різні часи, навіть у різні епохи, що призвело до існування чисельних протиріч в їх змісті, в тому числі і термінологічного характеру. Шлях виправлення ситуації, що склалася, ми бачимо лише один – визнати нечинним Закон України «Про основи містобудування», перенісши окремі його положення (які відповідають вимогам часу) до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Другим кроком має бути уніфікація всіх понять, що містяться в чинному законодавстві у сфері містобудівної діяльності, а також введення нових (додаткових) категорій, необхідних для більш повного розуміння дефініції «містобудівна діяльність». Так, на наш погляд, включення в юридичний обіг потребує термін «суб'єкти містобудівної діяльності». Наразі в ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [4] згаду-

ється інша категорія – «суб'єкти містобудування», які, на думку законодавця, представлені органами виконавчої влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами. Однак, на наш погляд, цей перелік є неповним як з огляду на зміст ст. 6 названого закону, так і з огляду на ч. 2 ст. 5 Проекту Містобудівного кодексу України від 29.09.2009 № 5181 [5]. Таким чином, ми пропонуємо віднести до суб'єктів містобудівної діяльності Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховну Раду та Раду міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, юридичних та фізичних осіб.

Потребують розширення і складові елементи містобудівної діяльності. Так, на сьогодні вони, відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи містобудування», представлені: прогнозуванням розвитку населених пунктів і територій, плануванням, забудовою територій, проектуванням, будівництвом, реконструкцією, реставрацією, реабілітацією об'єктів містобудівельної діяльності та створенням інженерної, транспортної інфраструктури. У той же час аналіз положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про основи містобудування» дозволяє зробити висновок, що до їх переліку мають бути включені: зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів; створення соціальної інфраструктури (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), здійснення архітектурної діяльності (ст. 2 Закону України «Про основи містобудування»); створення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, природоохоронної інфраструктури (ст. 19 Закону України «Про основи містобудування», ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

У контексті створення об'єкта містобудівної діяльності, на наш погляд, важливим є доповнення ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» [3] такими складниками, як прийняття спорудженого об'єкта в експлуатацію, знесення (передбачених ст. 4 Закону України «Про архітектурну діяльність») та ремонт (поточний, середній і капітальний [6]), благоустрій об'єкта містобудування, консервація незавершеного об'єкта містобудування (Закон Республіки Білорусь «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» від 05.07.2004 р. № 300-З [7]).

Наведені висновки та пропозиції дозволяють нам, як наслідок, сформулювати таке визначення категорії «містобудівна діяльність»: це цілеспря-

мована діяльність суб'єктів містобудівної діяльності зі створення та підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, зонування, реконструкцію населених пунктів і територій, архітектурну діяльність, будівництво, консервацію незавершеного об'єкта містобудівної діяльності, прийняття спорудженого об'єкта в експлуатацію, ремонт (поточний, середній і капітальний), знесення, благоустрій об'єкта містобудівної діяльності, створення соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, природоохоронної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури.

Ведучи мову про містобудівну діяльність, не можна не звернути увагу на факт одночасного вживання законодавцем у текстах нормативних актів категорій «містобудування» та «містобудівна діяльність», до яких він ставиться як до синонімів. Така ситуація, на наш погляд, виключає необхідність їх одночасного вживання в текстах нормативних актів, оскільки це може негативно позначитися на одноманітності практики правозастосування, викликати різне сприйняття змісту суспільних відносин, які знаходять прояв у даній сфері. З огляду на викладене, а також семантичне значення згаданих категорій, більш чіткою та однозначною виглядає дефініція «містобудівна діяльність», яку ми і будемо використовувати надалі в межах дисертаційного дослідження.

Важливим кроком у напрямку з'ясування сутності містобудівної діяльності є конкретизація питання про її безпосередній об'єкт. Так, у ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» законодавець розрізняє об'єкти містобудівної діяльності в залежності від державного, регіонального та місцевого рівнів [4]. Разом із цим зазначимо, що позиція законодавця із цього приводу не є єдиною. Так, наприклад, О.В. Сергієнко пропонує структурувати об'єкти містобудівної діяльності за однорідністю: містобудівна документація, містобудівні програми, детальний план території, об'єкт архітектурної діяльності, об'єкти будівництва, об'єкти експлуатації, об'єкти нормативно-правового забезпечення [8]. Принагідно зазначимо, що з подібним підходом ми погодитися не можемо, оскільки науковець, з одного боку, під об'єктами містобудівної діяльності розуміє певні дії (види робіт), а з іншого, – технічну документацію, чого просто не може бути з огляду на існуючі між ними відмінності.

Більш правильним нам здається погляд розробників проекту Містобудівного кодексу України, які до об'єктів містобудівної діяльності відносять територію України, території адміністративно-територіальних одиниць, окремих населених пунктів, їх частин, у тому числі функціональні території (зони) житлової та громадської забудови,

виробничі, природно-заповідні, історико-культурні, курортні, рекреаційні, комунальні території, зони охорони пам'яток культурної спадщини та природної спадщини тощо; окремі земельні ділянки; будинки і споруди або їх комплекси [9].

Містобудівна діяльність, як впливає з викладеного, є складним видом суспільно-корисної праці, учасниками якої є велика кількість суб'єктів, що володіють різним правовим статусом, реалізуючи його по відношенню до розгалуженої системи названих вище об'єктів. З огляду на це наступним своїм завданням ми бачимо конкретизацію напрямків містобудівної діяльності, що віддзеркалюють усю її різноманітність.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про основи містобудування» [3] законодавець до головних напрямків містобудівної діяльності відносить: планування, забудову та інше використання територій; розробку і реалізацію містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій; визначення територій, вибір, вилучення (випуск) 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 інфраструктури територій та населених пунктів; створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів; розробку правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних із містобудуванням; контроль за дотриманням містобудівного законодавства; підготовку кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації; ліцензування певних видів господарської діяльності в будівництві об'єктів IV і V категорій складності за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України, в порядку, встановленому законодавством.

Натомість науковці дещо інакше дивляться на зазначені напрямки, обґрунтовуючи їх розширення. Наприклад, В.О. Резниченко вважає наведений вище перелік неповним та розширює його за рахунок стандартизації та сертифікації у сфері містобудівної діяльності. Автор аргументує це наявністю чисельних нормативних актів, які, зокрема, закріплюють відповідні повноваження Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Далі – Мінрегіонбуд), умови і порядок сертифікації [10].

Цікавою є позиція В.Г. Олюхи, який класифікував напрямки містобудівельної діяльності за певними видами діяльності: програмно-установча, нормотворча діяльність; архітектурна діяльність; будівельна діяльність; легалізуюча діяльність; діяльність із забезпечення контролю та нагляду у сфері містобудування; діяльність з управління процесами охорони та покращення природного

середовища; науково-дослідницька та педагогічна діяльність [11].

Коментуючи позицію В.Г. Олюхи, зазначимо, що вона в цілому здається нам обґрунтованою, проте не ідеальною. Наразі мова йде про те, що автор не врахував окремі види діяльності, які, на наш погляд, входять до змісту містобудівної діяльності. Маємо на увазі проведення галузевої експертизи науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва, житлово-комунального господарства та промисловості будівельних матеріалів, архітектурно-містобудівних конкурсів тощо [12].

Аналіз поняття містобудування, головних напрямків містобудівної діяльності та основних вимог до такої діяльності дозволяє зробити висновок, що дана сфера наповнена різноманітними і чисельними відносинами. Так, наприклад, процес створення об'єкту будівництва та виникнення права власності на нього передбачає наявність: юридичних фактів, нормативно-правових актів, правочинів; адміністративних актів; дозвільних процедур [13, с. 56].

Суспільні відносини, які виникають у сфері містобудівної діяльності, з огляду як на їх значення для сталого розвитку населених пунктів, для реалізації прав приватних осіб, так і на певну небезпеку, яка може виникнути у випадку порушення вимог проведення будівельної діяльності, вимагають належного впорядкування, яке здійснюється на сьогодні за допомогою розгалуженої системи юридичних засобів – Конституції України, міжнародно-правових актів, законів України, підзаконних нормативно-правових актів та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо).

В юридичній літературі сформувався єдине розуміння юридичного регулювання як сукупності різноманітних форм та засобів юридичного впливу держави на суспільні відносини, що здійснюються в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку. Юридичне регулювання – це певний процес, зумовлений об'єктивними та суб'єктивними чинниками, такими як: рівень зрілості та стійкості суспільних відносин, рівень соціальної структури суспільства, стан економічного розвитку суспільства, загальний рівень правової культури населення та ін. Наявність юридичного регулювання суспільних відносин свідчить про відсутність свавілля в суспільному житті людей [14, с. 67]. Таким чином, юридичне регулювання у сфері містобудівної діяльності являє собою вплив держави на суспільні відносини у сфері містобудівної діяльності за допомогою різноманітних юридичних форм та засобів із метою їх впорядкування встановленому правопорядку.

Суспільні відносини, пов'язані з використанням населених пунктів і територій, архітектурною

діяльністю, будівництвом, прийняттям спорудженого об'єкта в експлуатацію, благоустроєм об'єкта містобудівної діяльності, створенням відповідної інфраструктури, із забезпеченням публічного управління в даній сфері, встановленням та реалізацією заходів щодо забезпечення реалізації прав фізичних та юридичних осіб, а також із забезпеченням юридичної відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності, власне, і є об'єктом юридичного регулювання у сфері містобудівної діяльності. На це, зокрема, вказує більшість науковців із теорії права та держави, зазначаючи, що об'єктом юридичного регулювання є ті суспільні відносини, які є вольовими, мають чітко визначений зміст та потребують юридичного впливу [14, с. 75].

Підсумовуючи викладене, слід наголосити на декількох аспектах. По-перше, містобудівна діяльність є багатогранною, під час якої виникають різноманітні як за правовою природою, так і за суб'єктивним складом, суспільні відносини. Такі відносини потребують постійного юридичного регулювання з боку держави за допомогою юридичних засобів. По-друге, вдосконалення чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності викликає необхідність визнання нечинним Закону України «Про основи містобудування» з послідовним перенесенням окремих його норм до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». По-третє, ефективність правозастосування у сфері містобудівної діяльності залежить від чіткості понятійного апарату, який використовується в даній сфері. По-четверте, необхідною є конкретизація поняття та головних напрямків містобудівної діяльності, які мають знайти закріплення в чинних нормативних актах.

Література

1. Квасніцька О.О. Теоретичні аспекти та практичні проблеми правового регулювання об'єктів будівництва / О.О. Квасніцька // Часопис цивілістики. – № 15. – С. 22–26.
2. Ярошевська Р.С. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання / Р.С. Ярошевська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [filehttp://www.pap.in.ua/2_2015/61.pdf](http://www.pap.in.ua/2_2015/61.pdf).
3. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2780-12>.
4. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
5. Проекту Містобудівного кодексу України від 29.09.2009 № 5181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=36234&pf35401=150105>.
6. Фінансування поточного, середнього та капітального ремонту основних засобів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/70/5148.html>.
7. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 5 июля 2004 года № 300-3

[Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6739.

8. Сергієнко О.В. Особливості правового регулювання об'єктів у сфері містобудівної діяльності / О.В. Сергієнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/eliu/Downloads/evpe_2015_1_30.pdf.

9. Проект Містобудівного кодексу України від 18.05.2010 № 6400 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=37713&pf35401=164405>.

10. Резніченко В.О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.О. Резніченко. – Харків, 2015. – 198 с.

11. Олюха В.Г. Співвідношення містобудування та капітального будівництва / В.Г. Олюха // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – С. 280–286.

12. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>.

13. Олюха В.Г. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми / В.Г. Олюха. – Київ : Центр учб. літ., 2015. – 301 с.

14. Теорія держави і права: Академічний курс / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Онищенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

Анотація

Рыбак К. О. Містобудівна діяльність як об'єкт юридичного регулювання: нотатки до наукової дискусії. – Стаття.

Стаття присвячена продовженню наукової дискусії щодо розгляду містобудівної діяльності як об'єкта юридичного регулювання шляхом аналізу відповідних наукових підходів та нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності.

Ключові слова: юридичне регулювання, містобудівна діяльність, наукова дискусія, нормативно-правовий акт.

Аннотация

Рыбак К. О. Градостроительная деятельность как объект юридического регулирования: заметки к научной дискуссии. – Стаття.

Статья посвящена продолжению научной дискуссии о рассмотрении градостроительной деятельности как объекта юридического регулирования путём анализа соответствующих научных подходов и нормативно-правовых актов в сфере градостроительной деятельности.

Ключевые слова: юридическое регулирование, градостроительная деятельность, научная дискуссия, нормативно-правовой акт.

Summary

Rybak K. O. Urban planning activities as a legal regulation of the object: notes to the scientific discussion. – Article.

The article is devoted to the continuation of the scientific debate on the consideration of town-planning activity as an object of legal regulation by analyzing relevant scientific approaches and legal acts in the sphere of urban development activities.

Key words: legal regulation, urban development, scientific discussion, regulatory legal act.