

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Легеза Ю.О.,  
к.ю.н., доцент

Можечук Л.В.,  
студентка III курсу

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

Наукова стаття присвячена дослідженню сучасної моделі правового регулювання містобудівної діяльності в Україні. У статті розкриті основні напрямки діяльності компетентних державних органів, які здійснюють управління містобудівними процесами.

**Ключові слова:** містобудування, ознаки містобудівної діяльності, правове регулювання, система державного контролю у сфері будівництва, принципи контролю.

Легеза Ю.О., Можечук Л.В. / ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УКРАИНЕ / Учебно-научный институт права Днепропетровского государственного университета внутренних дел, Украина

Научная статья посвящена исследованию современной модели правового регулирования градостроительной деятельности в Украине. В статье раскрыты основные направления деятельности компетентных государственных органов, осуществляющих управление градостроительными процессами.

**Ключевые слова:** градостроительство, признаки градостроительной деятельности, правовое регулирование, система государственного контроля в сфере строительства, принципы контроля.

Legeza Yu.O., Mozhechuk L.V. / LEGAL REGULATION IN UKRAINE URBAN DEVELOPMENT / Educational Research Institute of Law of the Dnepropetrovsk State University of Internal Affairs, Ukraine

In the article the authors investigated the modern model of legal regulation of urban development activities in Ukraine. The urgency of this issue stems from the fact that he became the object of study for more substantial level, and, in particular, was considered in domestic experts and scholars in this field.

The article presents the definition of «urban development» and highlighted its main features. The questions of state control in the sphere of urban development, which is one of the main functions of government in this area. Shows the basic principles on which control is exercised in urban planning.

These principles include: objectivity, effectiveness, transparency, regularity, regularity. Modern model of legal regulation of urban activity represented by a system of the following bodies: the CMU, the Ministry of Regional Development, Construction and Housing – Public Utilities, State Architectural – Construction Inspection, State Environmental Inspectorate, State Sanitary – Epidemiological Service, the State Agency of Land Resources of Ukraine, State Inspectorate of Agriculture state Service for national Cultural Heritage, state Inspectorate technogenic security of Ukraine, state Inspectorate geodesic supervision Main Department of Geodesy, Cartography and Cadastre of Ukraine, local state administrations and other activities regulated by these authorities a number of normative – legal acts and is aimed at implementation of the state urban policy ensuring compliance with legal requirements, state building codes and regulations.

**Key words:** urban planning, urban development activity signs, legal regulation, the system of state control in the sphere of construction, control principles

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку будівництво задовольняє суспільні та соціальні потреби, бере безпосередню участь у створенні основних фондів щодо різних галузей економіки. Питання правового регулювання містобудівної діяльності в Україні стало предметом вивчення на більш ґрунтовному рівні. Досить значна увага приділяється саме існуванню так званої моделі правового регулювання містобудівними процесами, яка включає в себе спеціально уповноважені органи, які регулюють відносини в галузі містобудівної діяльності.

**Метою статті** є загальна характеристика правового регулювання містобудівної діяльності органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими уповноваженими органами у контексті їх взаємодії та співпраці.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дана проблематика розглядалась у працях таких науковців та фахівців у цій галузі: О. Ф. Андрійка, О. М. Вінника, Д. Блейклі, О. Берданової, О. Бойко – Бойчука, Д. Брайсона, О. М. Бандурки, О. І. Остапенка, В. Вакулєнка, Ю. Дехтяренка, В. Мамонової, В. Нудельмана, В. Тертички, Ю. Шарова, Ю. П. Битяка, С. В. Ківалова, А. В. Матвійчука, В. В. Цветкова, Ю. С. Шемшученка, К. В. Шоріної, І. А. Фомина, В. К. Щербаня, М. М. Кушніренка, Т. Ф. Панченка, Ю. М. Палехи, Ю. М. Білоконя, Т. Ю. Іносової, І. І. Устінової, П. Підгрушного та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Містобудівна діяльність є основою для розвитку території будь-якої держави

[1, с.88]. Нормативне визначення містобудівної діяльності міститься в ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року: «Під містобудуванням (містобудівною діяльністю) розуміється 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» [2]. Наведена законодавча дефініція носить системний та методологічний характер, вона включає наступні ознаки:

- телеологічна спрямованість профільної діяльності
- цілеспрямована діяльність відповідних суб'єктів права держави;
- полісуб'єктний склад містобудівної діяльності – державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадяни, об'єднання громадян;
- мегаоб'єктний склад містобудівної діяльності – створення та підтримання повноцінного життєвого середовища; основні телеологічні домінанти – функції містобудівної діяльності, за рахунок яких досягається вирішення

мегаоб'єктної задачі: прогнозування розвитку населених пунктів і територій; планування, забудова та інше використання територій; проектування об'єктів містобудування; будівництво об'єктів містобудування; спорудження інших об'єктів; реконструкція історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища; реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини; створення інженерної та транспортної інфраструктури [3, с. 103].

На сьогоднішній день містобудівна діяльність в Україні регулюється низкою нормативно-правових актів і, відповідно, правових норм, що в них містяться, які регулюють відносини не лише будівельного виробництва, а весь спектр відносин, що виникають в будівельній сфері [4, с. 44]. Обсяг нормативно-правових актів у будівельній галузі є досить значним; основними є, насамперед, Конституція України, Закони України: «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про охорону культурної спадщини», «Про Генеральну схему планування території України», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», Цивільний, Земельний, Водний, Лісовий, Повітряний Кодекси та ін. [5, с. 9].

Однією з найголовніших функцій державного управління в будівельній сфері є державний контроль у галузі будівництва. На думку А. В. Матвійчука, під державним контролем у галузі будівництва розуміються спостереження й перевірка стану галузі будівництва та її елементів за визначеними законодавством напрямками з метою встановлення відповідності між завданнями планування, проектування, здійснення забудови територій і будівництва об'єктів та досягнутими при цьому результатами, а також запобігання, припинення та виправлення помилок і неправомірних дій з боку суб'єктів господарювання, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямків розвитку галузі будівництва [6, с. 122–123].

Відомий науковець О. Ф. Андрійко виокремив основні принципи, на основі яких здійснюється державний контроль у сфері містобудування: об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність. Принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду. Об'єктивність контролю впливає із точного вивчення фактів і документів, заслуховування пояснень, що перевіряються зацікавленими особами, проведення необхідних підрахунків, аналізів, вимірів, порівнянь, виявлення причин порушень, недоліків чи помилок.

Дієвість контролю полягає в реальних наслідках щодо виявлення порушення чинного законодавства, прийнятих норм і правил. На нього покладено обов'язок не лише виявити допущені порушення, але й глибоко їх проаналізувати, зробити висновки щодо можливих наслідків, дати хід державному механізму захисту.

Принцип гласності в діяльності органів контролю посідає важливе місце за своїм впливом і результативністю. Саме демократизація і гласність стали орієнтирами подальшого розвитку українського суспільства. Вони передбачають відкритість у діяльності державних органів, широку інформованість про прийняті рішення та їх виконання, надання громадянам, колективам і організаціям реальних гарантій щодо забезпечення їхніх інтересів. Все це не означає, що дотримання гласності контролю веде до того, що він відразу стає ефективним інструментом демократизації управління. В основі контролю закладені певні принципи й чітке дотримання їх при здійсненні контрольної діяльності незалежно від того, щодо кого або чого вона здійснюється. Принцип гласності контролю передбачає не лише виявлення недоліків та обов'язкове покарання, а й постановку актуальних проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки.

При здійсненні контролю необхідно дотримуватися принципу систематичності, регулярності щодо його прове-

дення. Це вносить певний порядок і дисципліну в роботу як того, кого контролюють, так і того, хто контролює. До того ж систематичний контроль дає змогу краще орієнтуватися в конкретній галузі управління та постійно аналізувати стан справ, а також виявляти недоліки в управлінській діяльності, відшукувати резерви чи запобігати непередбаченим наслідкам. Принцип регулярності контролю стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату [6, с. 119–121].

Контроль як функція управління здійснюється майже всіма державними органами та їхніми посадовими особами. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 «управління у сфері містобудівної діяльності здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими уповноваженими органами містобудування та архітектури, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування» [7].

Центральним виконавчим органом, що здійснює управління у сфері містобудування, є Кабінет Міністрів України. До його повноважень у сфері містобудування належить: 1) здійснення державного контролю в містобудуванні; 2) координація діяльності органів державної виконавчої влади і спеціальних уповноважених органів у сфері містобудування; 3) забезпечення а) реалізації містобудівної політики України; б) розробки державних, міждержавних, найважливіших регіональних містобудівних програм і проектів; в) виконання фундаментальних і пріоритетних науково-дослідних робіт з питань містобудування та науково-реставраційних робіт; 4) визначення порядку: а) розробки і затвердження державних стандартів, норм і правил у сфері містобудування; б) ліцензування спеціальних видів робіт у проектуванні та будівництві; в) проведення експертизи містобудівної документації та проектів конкретних об'єктів.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про основи містобудування» до компетенції Республіки Крим у сфері містобудування належить: 1) реалізація містобудівної політики у межах, визначених законодавством України; 2) утворення спеціально уповноважених органів у справах містобудування й архітектури, керівництво їх діяльністю; 3) затвердження республіканських правил забудови населених пунктів і територій у межах законодавства України; 4) організація розробки та проведення експертизи, затвердження і реалізація республіканських містобудівних програм, проектів; 5) визначення територій, вилучення (вкуп) і надання земель для містобудівних потреб; 6) ліцензування спеціальних видів робіт у проектуванні та будівництві в порядку, встановленому законодавством; 7) організація науково-дослідних та інших спеціальних видів робіт щодо комплексного розвитку території республіки; 8) здійснення державного контролю у сфері містобудування та інші.

Правове регулювання у сфері будівництва в системі виконавчих органів державної влади здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке формує та забезпечує реалізацію державної політики, в тому числі й технічне регулювання будівельної галузі.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є правонаступником Міністерства регіонального розвитку та будівництва України та Міністерства з питань житлово-комунального господарства України. Основними завданнями Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є: 1) формування

та забезпечення реалізації державної політики у сферах: а) удосконалення територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування; б) будівництва, архітектури, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; в) житлово-комунального господарства, житлової політики, благоустрою населених пунктів, квітково-декоративного насадництва та розсадництва, поводження з побутовими відходами, поховання, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна; г) архітектурно-будівельного контролю, контролю у сфері житлово-комунального господарства; 2) забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства.

Мінрегіон України відповідно до покладених на нього завдань: 1) визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер; 2) затверджує: а) державні будівельні норми; б) галузеві програми щодо підвищення енергоефективності в будівельній галузі; в) методологію проектування, будівництва та реконструкції об'єктів цивільного і промислового призначення, інженерно-транспортної інфраструктури у звичайних і складних інженерно-геологічних умовах; 3) приймає рішення про делегування саморегульним організаціям у сфері архітектурної діяльності повноважень щодо проведення професійної атестації виконавців робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, визначає офіційне видання, в якому публікуються такі рішення; 4) здійснює управління у сфері містобудівної діяльності шляхом планування територій на державному рівні, визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації та ведення моніторингу за дотриманням законодавства у сфері містобудування та інші [8].

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю є Державна архітектурно-будівельна інспекція України. Відповідно до Указу Президента України від 8 квітня 2011 р. № 439/2011 [9], ДАБІ уповноважена виконувати функції державного контролю у сфері будівництва, ліцензійну діяльність, уведення в експлуатацію об'єктів будівництва тощо. А з урахуванням нового статусу архітектурно-будівельного контролю до цих функцій додалися також функції інспекції житлово-комунального господарства, включаючи контроль за дотриманням державних норм і правил, відповідності узгодженій проектній документації, видачі документів дозвільного характеру у сфері будівництва. Також сьогодні на ДАБІ покладений контроль над постачальниками і виробниками послуг житлово-комунального господарства, кількістю й якістю цих послуг (якщо вони не стосуються монополістів); контроль над органами місцевої влади у сфері похоронної справи; покладена функція відстеження дотримання державних стандартів, норм і правил у сфері поведінки з побутовими відходами;

дотримання правил і норм технічної експлуатації житлових будинків, користування прибудинковими територіями тощо.

Фактично Державна архітектурно-будівельна інспекція України тепер займається винятково інспекційною роботою, виявляючи порушення, а також ініціює від імені держави усунення порушень у сфері будівництва й житлово-комунального господарства. Зрозуміло, як і раніше, ДАБІ має повноваження зупинити незаконне будівництво, накласти штрафні санкції і разом із правоохоронними органами притягати до відповідальності за порушення містобудівного законодавства.

Що стосується повноваження місцевих державних адміністрацій, то до них належать такі: 1) реалізація державної політики у сфері містобудування в межах своїх повноважень; 2) організація розробки та проведення експертизи, а також подання на затвердження відповідних Рад народних депутатів регіональних містобудівних програм; 3) попередній розгляд містобудівної документації для населених пунктів і підготовка висновків щодо її затвердження; 4) координація діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексного розвитку територій, забудови населених пунктів; 5) розгляд пропозицій та подання до відповідних Рад народних депутатів висновків щодо визначення територій, вибору, вилучення (викупу) і надання земель для містобудівних потреб; 6) утворення спеціально уповноважених місцевих органів у справах містобудування й архітектури, керівництво їх діяльністю та інші.

Разом із тим в систему органів, що здійснюють правове регулювання в галузі будівництва, входять і інші органи влади, уповноважені державою на здійснення контрольних функцій у межах їхньої компетенції, зокрема: Державна екологічна інспекція, Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державне агентство земельних ресурсів України, Державна інспекція сільського господарства, Державна служба з питань національної культурної спадщини, Державна інспекція техногенної безпеки України, Інспекція державного геодезичного нагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України та ін.

Також до елементів системи державного контролю у сфері будівництва відносять органи прокуратури, які в порядку, визначеному законодавством, здійснюють державний нагляд за додержанням і застосуванням нормативно-правових актів органами державного контролю.

Отже, правове регулювання містобудівної діяльності – це одна з основних функцій державного управління, яку реалізують спеціальні уповноважені органи в даній галузі, серед яких основними є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Державна архітектурно-будівельна інспекція України. Зміст правового регулювання полягає у сприянні реалізації державної містобудівної політики, забезпеченні дотримання вимог законодавства, державних будівельних норм і правил.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Рибак О. В. Регулювання розвитку містобудівного комплексу: економіко – правовий аспект [текст] /Рибак О. В. //Економіка № 1 (115). – 2012. – с. 88–93.
2. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683.
3. Курчин О. Г. Роль та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні: питання онтології та аксіології /О. Г. Курчин// Вісник Маріупольського державного університету. – Право № 5. – 2013. – с. 102–107.
4. Миронець І. М. До питання кодифікації будівельного законодавства [текст] / Миронець І. М. // Адвокат №3 (114). – 2010. – с. 44–48.
5. Білоконь Ю. М. Територіальне планування в Україні: Європейські засади та національний досвід [текст] / Білоконь Ю. М. // Логос. – К: 2009. – с. 9–23.
6. Латинін М. А., Юрченко Є.О. Теоретичні основи державного нагляду у сфері будівництва в Україні [текст]/ Латинін М. А., Юрченко Є.О. // Держава і ринок. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pubupr/2012\\_2/doc/4/01.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2012_2/doc/4/01.pdf)
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року //Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
8. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Президент України; Указ, Положення від 31.05.2011 № 633/2011.
9. Про Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України Президент України; Указ, Положення від 08.04.2011 № 439/2011.
10. Президент України; Указ, Положення від 08.04.2011 № 439/2011.