

Київський національний університет імені Тараса Шевченка
Міністерство освіти і науки України

Спеціалізована вчена рада Д 26.001.04

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

Рибак Катерина Олександрівна

Прим. №____
УДК 340.13

ДИСЕРТАЦІЯ

**«Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового
регулювання»**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Галузь знань : 081 – Право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

(підпис здобувача Рибак К.О.)

Науковий керівник (консультант) **Мельник Роман Сергійович,**
доктор юридичних наук, професор.

Київ – 2018

АНОТАЦІЯ

Рибак К.О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (081 – Право). – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2018.

Критичному аналізу піддано наукові підходи до визначення поняття «містобудівна діяльність». З метою конкретизації поняття містобудівної діяльності в роботі розглянуто питання необхідності уніфікації усіх понять, що містяться у чинному законодавстві у сфері містобудівної діяльності, введення нових (додаткових) категорій (зокрема, суб'єкт містобудівної діяльності) й розширення складових елементів містобудівної діяльності та її об'єктів, за рахунок включення до них зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів; створення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, природоохоронної інфраструктури; прийняття спорудженого об'єкта в експлуатацію, знесення та ремонт (поточний, середній і капітальний, благоустрій об'єкта містобудівної діяльності, консервації незавершеного об'єкта містобудівної діяльності.

Окрему увагу приділено характеристиці об'єктів містобудівної діяльності. Встановлено, що публічна адміністрація, на виконання наданих повноважень, використовує у своїй діяльності різноманітні за свої сутністю та правовою природою інструменти, які відрізняються між собою за призначенням, сферою дії, змістовним наповненням, за формою та способами прийняття або вчинення та які в європейській літературі та законодавстві розуміються як «інструменти діяльності публічної адміністрації».

З метою адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, враховуючи термінологію європейського

адміністративного простору, сутність адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності розглянуто крізь призму інструментів діяльності публічної адміністрації, до яких, з огляду на європейську практику, відносяться нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії.

Встановлено конкретних суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності та з'ясовано особливості видання актів у зазначеній сфері.

Аналіз нормативно-правового регулювання містобудівної діяльності у країнах Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД) – Республіці Білорусь, Республіці Казахстан та у європейській країні – Федеративній Республіці Німеччини допоміг зробити декілька висновків.

По-перше, у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан мають місце затверджені програмні документи – Концепція розвитку будівельного комплексу Республіки Білорусь на 2011–2020 роки та Стратегічний план розвитку Республіки Казахстан до 2020 року, які розроблені з метою вдосконалення правових, організаційних, економічних, технічних і технологічних умов для забезпечення сталого розвитку будівельного комплексу. На нашу думку, Україна також потребує подібного програмного документа, який має являти собою систематичний, ефективний та стабільний план потенційної поведінки суб'єктів містобудівної діяльності для найбільш ефективного використання стратегічних ресурсів, можливостей будівельної галузі.

По-друге, у кожній республіці є один основний (єдиний) закон, що визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності – Закон Республіки Білорусь «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» та Закон Республіки Казахстан «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Казахстан». При цьому в Україні існують два закони – «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності».

Значну увагу приділено вивченню правового регулювання містобудівної діяльності у Федеративній Республіці Німеччини, зокрема Будівельного кодексу (BauGB).

Проаналізовано існуючі підходи до розуміння містобудівного права, які нині склалися у науці. Так, на думку деяких авторів містобудівне право об'єднує у собі нормативні положення як публічно-правового, так і приватноправового характеру, допускаючи, як наслідок, можливість об'єднання у межах одного галузевого утворення норм різної правової природи; інші запевняють, що сьогодні взагалі неможливо провести чітке розмежування між нормами приватного та нормами публічного права, отже, залишається відкритим питання про місце містобудівного права в системі національного права.

З використанням підходів європейської правової науки до питання диференціації галузей права, а також напрацювань українських учених запропоновано виділення у межах системи права України нового галузевого утворення – містобудівного права як складового елемента Особливого адміністративного права.

Аналіз нормативних актів у сфері містобудівної діяльності, а також стану реалізації планувальних документів, дав змогу сконцентрувати увагу на вивченні проблем, які накопичилися у даній сфері. Це – високий рівень декларативності Генеральної схеми планування території України, населені пункти на сьогодні на недостатньому рівні забезпечені містобудівною документацією, відсутність актуалізованої містобудівної документації, безстроковість генеральних планів населених пунктів, не передбачена жодна експертиза планувальних документів для сіл і селищ, обмеження участі громадськості у містобудівній діяльності, відкритість та доступність планувальних документів. Зроблено спробу визначити можливі шляхи вирішення цих проблем.

Особливу увагу приділено вивченню судової практики, зокрема розгляду рішень адміністративних судів стосовно вирішення публічно-правових спорів,

що виникають з приводу самочинного будівництва (щодо оскарження особами, які здійснили (здійснюють) самочинне будівництво, приписів органів архітектурно-будівельного контролю про знесення самочинно збудованого об'єкта; за позовами органів архітектурно-будівельного контролю про знесення такого об'єкта).

Розглянуто процедуру подання дозвільних документів через Центр надання адміністративних послуг та електронну систему здійснення декларативних та дозвільних процедур у будівництві на сайті Держархбудінспекції України.

Крізь призму чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності визначено поняття, основні завдання та особливості розмежування державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Враховуючи останні зміни щодо передачі значної частини повноважень Держархбудконтролю органам місцевої влади, визначено органи Держархбудконтролю, їх повноваження та особливості взаємовідносин.

Критичному аналізу піддано існуючі у науковій літературі підходи щодо тлумачення поняття «громадськість». Розглянуто підходи до рівнів участі громадськості у процесі прийняття рішень публічною адміністрацією, зокрема у сфері містобудівної діяльності. Наголошено, що критеріями першого підходу є пасивність та активність участі громадськості, другого – відсутність участі, обмежена участь, реальна участь, третього – обмежена участь та реальна участь.

Основну увагу зосереджено на характеристиці «консультування» як обмеженого рівня участі громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності, що представлений наступними формами публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, містобудівна діяльність, містобудівне право, планування територій, підготовчі роботи, будівельні роботи, прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом

об'єкта, адміністративні послуги, державний архітектурно-будівельний контроль, державний архітектурно-будівельний нагляд, громадськість.

Список публікацій здобувача за темою дисертації, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Рибак К. О. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності: історичний аспект / К. О. Рибак // Науковий вісник Херсонського державного університету, 2016. – № 3. – С. 7–10. – (Серія «Юриспруденція»).
2. Рибак К. О. Містобудівна діяльність як об'єкт юридичного регулювання: нотатки до наукової дискусії / К. О. Рибак // Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. – Вип. 4 (13). – С. 7–10.
3. Рибак К. О. Міжнародний досвід юридичного регулювання містобудівної діяльності / К. О. Рибак // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2017. – № 1. – Т. 1. – С. 102–106.
4. Рибак К. О. Щодо правової природи містобудівного права / К. О. Рибак // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2017. – № 25. – С. 52–54. – (Серія «Юриспруденція»).

Статті в іноземних виданнях:

1. Rybak K. Inhaltliche Elemente und Arten der verwaltungsrechtlichen Regelungen auf dem Gebiet des Städtebaurechts / K. Rybak // Recht der Osteuropäischen Staaten. – 2017. – Heft 1. – S. 13–22 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reos.uni-goettingen.de/wp-content/uploads/ReOS-2017-01-S-13-22.pdf>.

Публікації, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

1. Рибак К. О. Щодо співвідношення термінів «містобудування» та «містобудівна діяльність» / К. О. Рибак // Сучасні виклики українського права у

контексті європейської інтеграції. – Бюлетень № 1 (1). – Київ : Центр німецького права, Рада молодих вчених юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка, 2016. – С. 25–28.

2. Рибак К. О. До питання розуміння категорії «юридичне регулювання містобудівної діяльності» / К. О. Рибак // Сучасні виклики українського права у контексті європейської інтеграції. – Бюлетень № 3 (3). – Київ : Центр німецького права, Рада молодих вчених юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка, 2016. – С. 31–32.

SUMMARY

Rybak K.O. Town-Planning Activity as an Object of Administrative and Legal Regulation. – Qualifying scientific work as the manuscript.

The thesis for a candidate's degree (PhD) by the specialty 12.00.07 "Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law" (081 – Jurisprudence). – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2018.

Scientific approaches to determining the concept of "town-planning activity" were subjected to critical analysis. In order to specify the concept of town-planning activity the author of this work has considered the need to unify all the concepts contained in the current legislation in the field of town-planning activity, the introduction of new (additional) categories (in particular, the subject of town-planning activity) and the expansion of the constituent elements of town-planning activity and its objects, by including zoning of the territory of Ukraine, its parts (groups of regions), the territory of the Autonomous Republic of Crimea, regions, administrative districts; creation of social, industrial, transport, communication and information, engineering, nature protection infrastructure; facility commissioning, demolition and repair (current, average and capital, improvement of the object of town-planning activity, conservation of unfinished facility of town-planning activity).

Particular attention has been paid to the characteristics of the objects of town-planning activity. It has been established that public administration, in exercising of

the powers granted, uses diverse in their essence and legal nature instruments in its activities that differ in purpose, sphere of action, content, form and methods of acceptance or commissioning, and which are understood as “the instruments of public administration activity” in the European literature and legislation.

In order to adapt the national legislation to the legislation of the European Union, taking into account the terminology of the European administrative space, the essence of administrative and legal regulation of town-planning activity has been considered through the prism of instruments of public administration activity, which, in view of European practice, include regulations, administrative acts, administrative agreements, acts-plans and acts-actions.

Specific subjects of public administration in the sphere of town-planning activity have been established; and the peculiarities of issuing the acts in this area have been clarified.

The analysis of normative and legal regulation of town-planning activity in the countries of the Commonwealth of Independent States (hereinafter – the CIS) – the Republic of Belarus, the Republic of Kazakhstan and in the European country – the Federal Republic of Germany assisted to make some conclusions.

First of all, there are approved program documents in the Republic of Belarus and the Republic of Kazakhstan – they are – the Concept for the Development of the Construction Complex of the Republic of Belarus for 2011-2020 and the Strategic Plan for the Development of the Republic of Kazakhstan until 2020, which are designed to improve legal, organizational, economic, technical and technological conditions for the sustainable development of the construction complex. In our opinion, Ukraine also needs a similar program document, which should be a systematic, effective and stable plan of potential behavior of the subjects of town-planning activity in order to make the most effective use of strategic resources, opportunities in the construction industry.

Secondly, there is one basic (single) law in each republic, defining the legal, economic, social and organizational principles of town-planning activity – the Law of the Republic of Belarus “On Architectural, Town-Planning and Construction

Activities in the Republic of Belarus” and the Law of the Republic of Kazakhstan “On Architectural, Town-Planning and Construction Activities in the Republic of Kazakhstan”. At the same time, there are two laws in Ukraine – “On the Basics of Town-Planning” and “On the Regulation of Town-Planning Activity”.

Considerable attention has been paid to the study of legal regulation of town-planning activity in the Federal Republic of Germany, in particular the Building Code (BauGB).

The author has analyzed the existing approaches to the understanding of urban planning law that have developed in science. Thus, in the opinion of some authors, urban planning law incorporates regulatory provisions of both public and private law, allowing, as a consequence, the possibility of uniting the norms of different legal nature in the framework of one branch; others argue that nowadays it is impossible to clearly distinguish between norms of private and public law, therefore, the issue about the place of urban planning law in the system of national law remains unsolved.

Using the approaches of European legal science to the issue of differentiation of branches of law, as well as the achievements of Ukrainian scholars, the author has suggested to allocate a new branch formation within the system of law of Ukraine – urban planning law as an integral part of the Special Administrative Law.

The analysis of normative acts in the field of town-planning activity, as well as the state of the implementation of planning documents, has enabled us to concentrate attention on studying the problems that have been accumulated in this area. This is a high level of declarativeness of the General Scheme of Planning of the Territory of Ukraine, the settlements are currently insufficiently equipped with town-planning documentation, the lack of updated town-planning documentation, the timelessness of the general plans of settlements, the absence of any expert examination of planning documents for villages and settlements, restriction of public participation in town-planning activity, transparency and availability of planning documents. The author has made an attempt to define possible solutions to these problems.

Particular attention has been paid to the research of judicial practice, in particular, the consideration of decisions of administrative courts regarding the

resolution of public and legal disputes arising because of unauthorized constructions (regarding the appeal of the orders of architectural and construction control agencies about the demolition of an unauthorized constructed object by persons who committed (carry out) unauthorized construction; according to the claims of architectural and construction control agencies about the demolition of such an object).

The procedure for submitting consent documents through the Center for the Provision of Administrative Services and electronic system for implementing declarative and permitting procedures within construction sphere on the website of the State Architectural Inspection of Ukraine has been considered.

The concept, main tasks and features of the distinction between state architectural and construction control and supervision have been defined through the prism of the current legislation in the field of town-planning activity.

Taking into account the recent changes in transferring a significant part of the powers of the State Architectural Control Board to local authorities, the author has determined the agencies of the State Architectural Control Board, their powers and the peculiarities of mutual relations.

Existing in the scientific literature approaches, to the interpretation of the concept of “public”, were subjected to critical analysis. Approaches to the levels of public participation in the decision-making process by public administration, in particular in the field of town-planning activity, have been studied. It has been emphasized that the criteria of the first approach are passive and active participation of the public, the second one – is the absence of participation, limited participation, real participation, third one – is limited participation and real participation.

The main focus has been paid to the characteristics of “counseling” as a limited level of public participation in the organization and implementation of town-planning activity, presented by the following forms of public discussion, e-consultations with public (direct forms) and public opinion polling (mediated form).

Key words: administrative and legal regulation, town-planning activity, urban planning law, planning of territories, preparatory works, construction works,

acceptance into operation of the completed construction of the facility, administrative services, state architectural and construction control, state architectural and construction supervision, public.

The List of Publications of a Degree-Seeking Student According to the Topic of the Dissertation Containing the Main Scientific Results of the Dissertation

Articles Published in Scientific Specialized Editions of Ukraine

1. Rybak K. O. Subjects of Administrative and Legal Regulation of Town-Planning Activity: Historical Aspect / K. O. Rybak // Scientific Herald of Kherson State University, 2016. – No. 3. – P. 7–10. – (Series «Jurisprudence»).
2. Rybak K. O. Town-Planning Activity as an Object of Legal Regulation: Notes for Scientific Discussion / K. O. Rybak // Subcarpathian Law Herald. – 2016. – Issue. 4(13). – P. 7–10.
3. Rybak K. O. International Experience of Legal Regulation of Town-Planning Activity / K. O. Rybak // Actual Problems of Native Jurisprudence. – 2017. – No. 1. – Vol. 1. – P. 102–106.
4. Rybak K. O. Regarding Legal Nature of Urban Planning Law / K. O. Rybak // International Humanitarian University Herald. – 2017. – No. 25. – P. 52–54. – (Series «Jurisprudence»).

Articles Published in International Editions:

1. Rybak K. Inhaltliche Elemente und Arten der verwaltungsrechtlichen Regelungen auf dem Gebiet des Städtebaurechts / K. Rybak // Recht der Osteuropäischen Staaten. – 2017. – Heft 1. – S. 13–22 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reos.uni-goettingen.de/wp-content/uploads/ReOS-2017-01-S-13-22.pdf>.

Publications Certifying the Trialability of the Dissertation Materials

1. Rybak K. O. Regarding the Correlation of the Terms of “Town-Planning”

and “Town-Planning Activity” / K. O. Rybak // Modern Challenges of Ukrainian Law in the Context of European Integration. – Bulletin No. 1 (1). – Kyiv : German Law Center, the Counsel of Young Scholars of the Law Faculty of Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2016. – P. 25–28.

2. Rybak K. O. Regarding the Issue of Understanding the Category of “Legal regulation of Town-Planning Activity” / K. O. Rybak // Modern Challenges of Ukrainian Law in the Context of European Integration. – Bulletin No. 3 (3). – Kyiv : German Law Center, the Counsel of Young Scholars of the Law Faculty of Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2016. – P. 31–32.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1. МІСТОБУДІВНА ДІЯЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ЮРИДИЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ	22
1.1. Містобудівна діяльність як об'єкт юридичного регулювання.....	22
1.2. Сутність та способи адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності.....	41
1.3. Міжнародний досвід юридичного регулювання містобудівної діяльності.....	63
1.4. Містобудівне право як напрям диференціації адміністративного права України.....	86
Висновки до розділу 1.....	107
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ НАПРЯМІВ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ	110
2.1. Адміністративно-правові засади інституту планування територій.....	110
2.2. Адміністративно-правове забезпечення інституту підготовчих, будівельних робіт та інституту прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта.....	142
2.3. Адміністративно-правове регулювання державного архітектурно- будівельного контролю та нагляду.....	168
2.4. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності.....	193
Висновки до розділу 2.....	216
ВИСНОВКИ	219
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	227
ДОДАТОК	269

ВСТУП

Актуальність теми. Шлях європейської інтеграції України, зокрема адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу, передбачає проведення правових реформ у різноманітних сферах суспільного життя. Зокрема, сьогодні можна спостерігати за активними процесами реформування у сфері містобудівної діяльності, що здійснюються у декількох напрямках: децентралізації (передача значної частини повноважень від центрального органу виконавчої влади у сфері містобудівної діяльності (Державної архітектурно-будівельної інспекції України) місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування); спрощення дозвільно-реєстраційних процедур, скорочення часу їх проходження та переліку необхідних документів; запровадження державного архітектурно-будівельного нагляду; персоніфікації відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності тощо.

Проте, не зважаючи на позитивні зміни у сфері містобудівної діяльності, залишаються відкритими для вирішення питання неузгодженості нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності між собою; відсутності уніфікованих понять, що містяться у чинному містобудівному законодавстві; низького рівня залучення громадськості у процес прийняття рішень публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності; обмеження доступу до публічної інформації у сфері містобудівної діяльності тощо. Все це призводить до численних порушень суб'єктами містобудівної діяльності вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудови та іншого використання територій, проектування, будівництва й спорудження об'єктів містобудівної діяльності, реконструкції історичних населених пунктів, реставрації та реабілітації об'єктів культурної спадщини, створення інженерної і транспортної інфраструктури.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває вивчення сучасного

стану адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності в Україні та формулювання пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у зазначеній сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження сформульована відповідно до вимог Закону України «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016, Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 07 вересня 2011 року № 942, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03 березня 2016 року, а також Планів науково-дослідної роботи Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, відповідних підзаконних нормативно-правових актів, зарубіжного (європейського) законодавства, критичного опрацювання вітчизняних і зарубіжних наукових теорій, судової практики розкрити зміст адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності в Україні, а також розробити пропозиції щодо удосконалення відповідних нормативних актів у цій сфері.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного вирішення таких *завдань*:

- розглянути містобудівну діяльність крізь призму об'єкта юридичного регулювання;
- з'ясувати сутність та способи адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності;
- вивчити міжнародний досвід юридичного регулювання містобудівної

діяльності;

- обґрунтувати, що містобудівне право є напрямом диференціації адміністративного права України;

- проаналізувати адміністративно-правові засади інституту планування територій;

- охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення інституту підготовчих, будівельних робіт та інституту прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта;

- вивчити адміністративно-правове регулювання державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

- охарактеризувати адміністративно-правове забезпечення участі громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності;

- сформулювати пропозиції до чинних нормативно-правових актів з питань містобудування.

Об'єктом дослідження є врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають у сфері містобудівної діяльності.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх застосування зумовлено системним підходом, що дає можливість вивчати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат, з'ясовано сутність термінів «містобудівна діяльність», «інструменти діяльності публічної адміністрації» (підрозділи 1.1, 1.2). Порівняльно-правовий метод використано при вивченні міжнародного досвіду юридичного регулювання містобудівної діяльності (підрозділ 1.3.). Формально-логічний метод застосовано при обґрунтуванні позиції, що містобудівне право є напрямом диференціації адміністративного права України (підрозділ 1.4.). Історично-правовий метод використано для вивчення історичних аспектів правового регулювання містобудівної

діяльності (підрозділ 2.1). Системний метод застосовано під час розгляду юридичного регулювання містобудівної діяльності та при вивченні адміністративно-правового забезпечення участі громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності (підрозділи 1.2, 2.4). Аналіз і синтез використано у процесі розгляду адміністративно-правових засад інституту планування територій, забезпечення інституту підготовчих, будівельних робіт та інституту прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта (підрозділи 2.1, 2.2). За допомогою методу групування та структурно-логічного методу з'ясовано коло суб'єктів містобудівної діяльності (підрозділ 1.2). Метод документального аналізу було застосовано як для аналізу судової практики, що склалася у даній сфері (підрозділ 2.3), так і для виявлення прогалин у чинних нормативних актах, що регулюють суспільні відносини, які складаються у сфері містобудівної діяльності.

Нормативною основою дослідження є Конституція України, міжнародні документи, законодавчі акти України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, рішення Конституційного Суду України, рішення судів загальної юрисдикції, спрямовані на регулювання відносин у сфері містобудівної діяльності, а також відповідне законодавство та судова практика зарубіжних держав.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження є наукові праці в галузі загальної теорії права та держави, конституційного права, теорії управління, адміністративного права, підготовлені, зокрема, В. Б. Авер'яновим, Ю. П. Битяком, П. В. Діхтієвським, Л. Р. Білою-Тіуною, М. О. Баймуратовим, С. В. Бобровник, В. В. Гордєєвим, Л. В. Ковалем, В. К. Колпаковим, Т. О. Коломoeць, А. Т. Комзюком, В. В. Копейчиковим, Є. В. Курінним, В. В. Лазаревим, О. В. Марцеляком, Р. С. Мельником, Є. В. Петровим, О. Ф. Скакун, В. В. Шубою та ін.

Емпіричну основу дослідження становлять узагальнення судової практики адміністративних судів та Вищого адміністративного суду України у

спорах із суб'єктами містобудівної діяльності, політико-правова публіцистика, присвячена даній проблематиці, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням, де з використанням необхідних методів пізнання, здобутків вітчизняної і зарубіжної юридичної науки, з урахуванням європейського досвіду окреслено теоретичні та практичні проблеми адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності в Україні. За результатами дослідження сформульовано нові концептуальні теоретичні та прикладні положення й висновки:

уперше:

- обґрунтовано доцільність використання у чинному законодавстві єдиного уніфікованого терміна «містобудівна діяльність»;

- обґрунтовано необхідність прийняття Концепції розвитку містобудівної діяльності України як програмного документа, що має визначати основні напрями та перспективи розвитку в цілому України, потенційної поведінки суб'єктів містобудівної діяльності у цій сфері для найбільш ефективного використання стратегічних ресурсів України;

- обґрунтовано виділення у межах Особливого адміністративного права нової галузі права – містобудівного права та запропоновано його систему;

- сформульовано пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про Генеральну схему планування території України»;

удосконалено:

- визначення поняття «містобудівна діяльність», під яким необхідно розуміти цілеспрямовану діяльність суб'єктів містобудівної діяльності по створенню та підтриманню повноцінного середовища життєдіяльності людини, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, зонування, реконструкцію населених пунктів і територій, архітектурну діяльність, будівельну діяльність, 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;

– перелік головних напрямів містобудівної діяльності та основних вимог до такої діяльності за рахунок включення до них використання територій (прогнозування розвитку, планування, зонування, реконструкція); здійснення архітектурної діяльності; здійснення будівельної діяльності; створення соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури; розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудівною діяльністю; контроль за дотриманням містобудівного законодавства; розробка, реалізація і моніторинг містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій; створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів; стандартизація; сертифікація; ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві об'єктів IV і V категорій складності за переліком видів робіт, що визначається Кабінетом Міністрів України, в порядку, встановленому законодавством; галузевої експертизи науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва, житлово-комунального господарства та промисловості будівельних матеріалів; моніторингова діяльність; професійна атестація виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури; підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації; здійснення науково-дослідної діяльності;

– розуміння правової категорії «громадськість» як соціально активних фізичних осіб, наділених правами та обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів, зокрема у сфері містобудівної діяльності;

– класифікацію принципів взаємодії публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності і громадськості під час організації та здійснення містобудівної діяльності, до яких слід віднести: участь; відсутність дискримінації; рівність; неупередженість; відкритість; доступність;

відповідальність за свої рішення, дії чи бездіяльність;

дістали подальшого розвитку положення:

– щодо необхідності розробки генеральної схеми планування території України як інтерактивної моделюючої системи управління державою, що забезпечить регулярну актуалізацію даних, поточний аналіз стану та моделювання стратегії регіонального розвитку, доступність інформації для прийняття управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях;

– щодо необхідності прийняття Містобудівного кодексу України, що дасть змогу створити сприятливі умови для подальшого розвитку містобудівної діяльності, залучення інвесторів та населення до процесу розвитку населених пунктів, упорядкування розвитку територій відповідно до рішень містобудівної документації;

– щодо доцільності визнання нечинним Закону України «Про основи містобудування» у зв'язку із застарілістю більшості його положень та запропоновано перенесення окремих його норм, що відповідають сучасному стану суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності, до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – основні положення та висновки дисертації можуть стати фундаментом для подальшої наукової розробки у сфері адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності;

– *правотворчості* – висновки та рекомендації, розроблені в дисертації, можуть виступати основою для прийняття законопроектів у частині узгодження національного законодавства в сфері містобудівної діяльності з міжнародними стандартами;

– *правозастосовній діяльності* – імплементація одержаних результатів сприятиме подальшому реформуванню діяльності публічної адміністрації у

сфері містобудівної діяльності в частині практичного втілення механізму адміністративно-правового регулювання їхньої діяльності;

– *навчальному процесі* – положення та висновки дисертації можуть становити основу програмно-методичних комплексів, зорієнтованих на опанування студентами (курсантами) юридичних навчальних закладів правових норм, що регламентують діяльність публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності України; можуть застосовуватися при розробці навчально-методичної літератури з курсу «Адміністративне право» (акт впровадження від 20 квітня 2017 року Київського національного університету імені Тараса Шевченка).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення й висновки були оприлюднені дисертантом на двох міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (м. Ужгород, грудень 2015 р.); «Юридична наука в ХІХ столітті» (м. Запоріжжя, травень 2017 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення у п'яти наукових статтях, опублікованих у виданнях, що визнані фаховими з юридичних дисциплін, у тому числі в одному зарубіжному науковому виданні.

РОЗДІЛ 1

МІСТОБУДІВНА ДІЯЛЬНІСТЬ У КОНТЕКСТІ ЮРИДИЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

1.1. Містобудівна діяльність як об'єкт юридичного регулювання

Конституція України [100] проголошує, що Україна є правовою державою, в якій забезпечується верховенство права, законність, рівність всіх перед законом і незалежним судом, гарантуються права і свободи людини, а в основу державної влади покладено принцип розподілу влади [332; 327]. Відповідно, будь-які суспільні відносини, що виникають у такій державі, регулюються нормами права, які обов'язкові для виконання та додержання як з боку публічної адміністрації, так і з боку фізичних та юридичних осіб.

Не є винятком суспільні відносини, що виникають у сфері містобудівної діяльності, тобто під час визначення територій, вибору, вилучення (викупу) і надання земель для містобудівних потреб; розробки і реалізації містобудівної документації; 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; захисту життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ; збереження пам'яток архітектури і містобудування, історичного середовища, природного ландшафту; розвитку національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні; забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудівної діяльності; розробки правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудівною діяльністю; контролю за дотриманням містобудівного законодавства; підготовки кадрів для містобудування, підвищення їх

кваліфікації [227].

Переходячи безпосередньо до характеристики містобудівної діяльності як об'єкта юридичного регулювання, слід наголосити на існуванні величезної кількості нормативно-правових актів, спрямованих на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини. Проте практика їх застосування свідчить про неузгодженість останніх між собою у чималій кількості випадків [85, 335]. Насамперед це стосується понятійного апарату у сфері містобудівної діяльності. З огляду на це, ми пропонуємо розпочати наше дослідження із з'ясування сутності поняття «містобудівна діяльність», яке є визначальним для усього містобудівного законодавства.

Аналіз наукової літератури показує, що протягом багатьох років вчені активно дискутують з приводу сутності та змісту «містобудівної діяльності», що є зрозумілим з огляду на те, що містобудівна діяльність багатогранна та проявляється у дослідженні, проектуванні та управлінні процесами реалізації заходів, спрямованих на формування й розвиток функціональної та архітектурно-планувальної структури території України, населених пунктів та розвитку інженерної і транспортної інфраструктури згідно з демографічними, соціальними, економічними вимогами та природно-екологічними умовами.

Вчені досліджували це поняття із різних сторін: С. Г. Кравченко – семантику терміна «містобудування» [104], О. Г. Курчин – місце містобудівної діяльності у місцевому самоврядуванні [112], В. Г. Олюха – співвідношення містобудівної діяльності із капітальним будівництвом [154], М. В. Омеляненко – співвідношення містобудівельної та архітектурної діяльності [155].

Аналіз згаданих наукових праць дає змогу говорити про існування декількох підходів до визначення поняття «містобудівна діяльність». Представники першого підходу повністю підтримують законодавче визначення містобудівної діяльності, сформульоване у ст. 1 Закону України «Про основи містобудування», де під останньою розуміється цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання

повноцінного життєвого середовища, що 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 й транспортної інфраструктури [227].

Так, В. В. Мещеряков зазначає, що містобудівна діяльність – це різнобічна діяльність, що спрямована на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності і яка включає прогнозування розвитку та планування населених пунктів і територій, забудову й інше використання земельних ділянок, створення інженерної, транспортної та природоохоронної інфраструктури [122]. У свою чергу, В. М. Вакуленко та О. К. Орлатий вважають, що містобудівна діяльність є створенням певного матеріального середовища, у якому потреби людей повинні задовольнятися у найкращий спосіб шляхом проведення містобудівної політики, яка полягає у розробці державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з плануванням, забудовою та іншим використанням території; підготовці і впровадженні містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів, а також створенні системи моніторингу і контролю за дотриманням містобудівного законодавства та документації [308, с. 112].

Автори проекту Містобудівного кодексу України від 18 травня 2010 року № 6400 народні депутати України Ю. С. Сербін, В. В. Рибак, А. І. Мартинюк, В. А. Поляченко, В. О. Баранов, А. А. Радовцев ведуть мову про містобудівну діяльність як діяльність зі створення об'єктів містобудування, яка полягає у формуванні повноцінного середовища життєдіяльності людини шляхом прогнозування розвитку територій, планування, забудови та благоустрою населених пунктів, їх частин, реконструкції забудованих територій, створення інженерної та транспортної інфраструктури, а також у здійсненні науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері [243]. Таким чином, наведені наукові

позиції практично повністю дублюють зміст згаданої ст. 1 Закону України «Про основи містобудування».

Згідно з другим підходом поняття «містобудівна діяльність» розглядається крізь призму таких структурних елементів, як будівництво та архітектурна діяльність, при цьому авторами зовсім ігноруються інші складові містобудівної діяльності (прогнозування, планування та інше використання території, створення певної інфраструктури тощо). На думку О. В. Єрхова, будівельна та архітектурна діяльність є двома головними складовими містобудівельної діяльності. При цьому будівельною є діяльність публічної адміністрації, фізичних та юридичних осіб щодо планування розвитку територій і поселень, визначення видів використання земельних ділянок, проектування, будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості з урахуванням інтересів громадян, суспільних і державних інтересів, а також національних, історико-культурних, економічних, природних особливостей зазначених територій і поселень. Архітектурна ж діяльність – професійна діяльність громадян (архітекторів), що має на меті створення архітектурного об'єкта й включає в себе творчий процес створення архітектурного проекту, координацію розробки всіх розділів проектної документації для будівництва або для реконструкції, авторський нагляд за будівництвом архітектурного об'єкта, а також діяльність юридичних осіб з організації професійної діяльності архітекторів [73, с. 26–27]. На нашу думку, така позиція заслуговує на увагу, але дещо звужує напрями містобудування, оскільки О. В. Єрхов залишає поза увагою інші важливі напрями цієї надзвичайно корисної суспільної соціально-економічної діяльності, а саме: збереженні традиційного характеру середовища та екології, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини тощо.

Разом із тим ми не можемо погодитися з І. О. Ізаровою, яка вважає, що містобудівна діяльність є складовою архітектурної [83, с. 230]. Основним контраргументом є той факт, що архітектурна діяльність включає творчий процес пошуку архітектурного рішення, його втілення за участю обмеженого кола осіб (архітекторів), що, на нашу думку, у змістовному наповненні є більш

вузькою діяльністю, ніж містобудівна діяльність. Звужує зміст містобудівної діяльності також і М. Темников, коли визначає її як діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб з підготовки та затвердження різного роду містобудівних документів і створення на їх основі нерухомих об'єктів матеріального світу [295].

Підсумовуючи, слід зробити висновок, що наведені точки зору дають змогу вести мову про існування широко та вузького підходів до розуміння поняття «містобудівна діяльність». Різниця між ними полягає у наступному. Так, представники першого підходу наголошують на тому, що містобудівною діяльністю є різноманітна діяльність широкого кола осіб, яка спрямована на формування повноцінного середовища життєдіяльності людини у межах як селища, так і всієї території України. Натомість представники вузького підходу займають протилежну позицію, зводячи містобудівну діяльність 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, однак, хочемо внести певні корективи. У контексті сказаного зазначимо, що важливу роль в удосконаленні термінології відіграє законодавство, яке повинно бути досконалим як зі змістовної, так і з термінологічної точок зору, чого, на жаль, не можна сказати про законодавство у сфері містобудівної діяльності. З огляду на це, актуальним є питання про доцільність подальшого існування двох законів з однаковим предметом правового регулювання – Закону України «Про основи містобудування» [227] та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235]. Вказані закони були прийняті у різні часи, навіть у різні епохи, що призвело до існування чисельних протиріч у їх змісті, у тому числі й термінологічного характеру. Шлях виправлення ситуації, що склалася, ми бачимо лише один – визнати нечинним Закон України «Про основи містобудування», оскільки більшість його положень застаріли. Проте окремі його норми відповідають сучасному стану суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності, що

робить можливим їх перенесення до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Наразі йдеться про визначення поняття «містобудівна діяльність», головних напрямів та вимог до містобудівної діяльності, суб'єкти та об'єкти містобудівної діяльності.

Наступним кроком має бути питання уніфікації усіх понять, що містяться у 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 у ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] згадується 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 вересня 2009 року № 5181 [242].

Таким чином, ми пропонуємо викласти ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» у наступній редакції: «Суб'єктами містобудівної діяльності є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, юридичні та фізичні особи» (Додаток).

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. Водночас аналіз положень Закону України «Про

регулювання містобудівної діяльності», Закону України «Про основи містобудування» допомагає 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» [227] такими складовими, як прийняття спорудженого об'єкта в експлуатацію, знесення (передбачених ст. 4 Закону України «Про архітектурну діяльність») та ремонт (поточний, середній і капітальний [318]), благоустрій об'єкта містобудування, консервація незавершеного об'єкта містобудування (Закон Республіки Білорусь «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» від 5 липня 2004 року № 300-3 [143]).

Наведені висновки та пропозиції дають нам змогу, як наслідок, сформулювати наступне визначення категорії містобудівна діяльність – це цілеспрямована діяльність суб'єктів містобудівної діяльності по створенню та підтриманню повноцінного середовища життєдіяльності людини, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, зонування, реконструкцію населених пунктів і територій, архітектурну діяльність, будівельну діяльність, 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. У зв'язку з

чим пропонуємо закріпити це визначення у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Додаток).

У контексті викладеного, наголосимо також і на необхідності:

– внесення змін до п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] з наступним викладенням у такій редакції: «соціальна, інженерна, виробнича, транспортна, комунікаційно-інформаційна – комплекс соціальних, інженерних, виробничих, транспортних, природоохоронної, комунікаційно-інформаційних споруд і комунікацій» (Додаток);

– викладення у наступній редакції ст. 4 Закону України «Про архітектурну діяльність» [187]: «будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, технічне переоснащення діючих підприємств, капітальний ремонт) та знесення об'єкта архітектури, архітектурно-будівельний контроль, технічний та авторський нагляди під час здійснення будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудівної діяльності» (Додаток).

Говорячи 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 у 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 й будемо використовувати надалі у межах дисертаційного дослідження.

Важливим кроком у напрямі 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 залежно від державного, регіонального та

місцевого рівнів [235]. Відповідно об'єктами містобудівної діяльності на державному та регіональному рівнях є планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів. Об'єктами містобудівної діяльності на місцевому рівні є планувальна організація території населеного пункту, його частини (групи земельних ділянок) зі спільною планувальною структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об'єктів будівництва, що визначаються відповідно до: у населених пунктах – меж населених пунктів, їх функціональних зон (селищної, промислової тощо), житлових районів, мікрорайонів (кварталів), приміських зон відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні; за межами населених пунктів – меж приміських зон, а також функціональних зон відповідно до містобудівної документації на регіональному рівні [235].

Разом із тим зазначимо, що позиція законодавця з цього приводу не є єдиною. Так, наприклад, О. В. Сергієнко пропонує структурувати об'єкти містобудівної діяльності за однорідністю – містобудівна документація (Генеральна схема планування території України, доповідь Кабінету Міністрів України про стан реалізації Генеральної схеми, пропозиції центрального органу виконавчої влади з питань містобудування Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям щодо врахування загальнодержавних інтересів під час планування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць, схеми планування окремих частин території України та схеми планування територій на регіональному рівні), містобудівні програми (міждержавні, державні, частини території держави, регіональні та місцеві), детальний план території (визначає планувальну організацію та розвиток територій), об'єкт архітектурної діяльності (об'єкт архітектури), об'єкти будівництва (виконання підготовчих та будівельних

робіт, які прямо визначені нормами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), об'єкти експлуатації, об'єкти нормативно-правового забезпечення [262].

Принагідно зазначимо, що з подібною позицією ми погодитися не можемо, оскільки науковець, з одного боку, під об'єктами містобудівної діяльності розуміє певні дії (види робіт), а з другого – технічну документацію, чого просто не може бути з огляду на існуючі між ними відмінності. Більш правильною у цьому плані нам здається позиція розробників проекту Містобудівного кодексу України, які під об'єктами містобудівної діяльності вбачають: 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 [243].

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

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про основи містобудування» [227] законодавець до головних напрямів містобудівної діяльності відносить планування, забудову та інше використання територій; розробку й реалізацію 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 інфраструктури територій та населених пунктів; створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів; розробку правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудуванням; контроль за дотриманням містобудівного законодавства; підготовку кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації; ліцензування певних видів господарської діяльності у 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 напрями, обґрунтовуючи, подекуди, їх розширення. Наприклад, В. О. Резниченко вважає наведений вище перелік неповним та розширює його за рахунок стандартизації і сертифікації у сфері містобудівної діяльності [253]. Автор аргументує це наявністю численних нормативних актів, які, зокрема, закріплюють відповідні повноваження Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Далі – Мінрегіонбуд). Так, питання стандартизації врегульовано п. 6 Положення про Мінрегіонбуд, відповідно до якого міністерство забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, розроблення, затвердження, перевірку, перегляд, внесення змін, скасування стандартів у сфері житлово-комунального господарства, стандартів з питань житлової політики, а також національних стандартів і кодексів усталеної практики за класами 91 і 93 Українського класифікатора нормативних документів (крім позицій, що стосуються лічильників, машин та устаткування) [180]. Що ж до сертифікації у сфері містобудівної діяльності, то умови і порядок її проведення передбачені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235], Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [189], постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» [170], Декретом Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» [236].

Цікавою є позиція В. Г. Олюхи, який класифікував напрями

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 [154].

Коментуючи позицію В. Г. Олюхи, зазначимо, що вона, у цілому, здається нам обґрунтованою, проте не ідеальною. Наразі йдеться про те, що автор не врахував окремі види діяльності, які, на наш погляд, входять до змісту містобудівної діяльності. Так, у Положенні про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [180] зазначено, що Мінрегіонбуд проводить у межах повноважень, передбачених законом, галузеву експертизу науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва, житлово-комунального господарства та промисловості будівельних матеріалів; архітектурно-містобудівні конкурси; професійну атестацію виконавців робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури; моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України та іншої містобудівної документації, вартості будівництва та тенденцій розвитку будівельної галузі, стану реформування та розвитку житлово-комунального господарства, підготовки та проходження опалювального сезону, розрахунків підприємств житлово-комунального господарства за енергоносії, а також оплати населенням, юридичними особами наданих їм житлово-комунальних послуг.

Враховуючи викладене, ми пропонуємо до головних напрямів містобудівної діяльності віднести:

- використання територій (прогнозування розвитку, планування, зонування, реконструкція);
- здійснення архітектурної діяльності;
- здійснення будівельної діяльності;
- створення соціальної, інженерної, виробничої, транспортної,

комунікаційно-інформаційної інфраструктури;

- розробку правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудівною діяльністю;
- контроль за дотриманням містобудівного законодавства;
- розробку, реалізацію і моніторинг містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій;
- створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів;
- стандартизацію;
- сертифікацію;
- ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві об'єктів IV і V категорій складності за переліком видів робіт що визначається Кабінетом Міністрів України, в порядку, встановленому законодавством;
- галузеву експертизу науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва, житлово-комунального господарства та промисловості будівельних матеріалів;
- моніторингову діяльність;
- професійну атестацію виконавців робіт, пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури;
- підготовку кадрів для містобудівної діяльності, підвищення їх кваліфікації;
- здійснення науково-дослідної діяльності. У зв'язку з цим пропонуємо закріпити це визначення у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Додаток).

Коментуючи сформульований перелік головних напрямів містобудівної діяльності, зазначимо, що у ньому відсутні окремі види діяльності, які на сьогодні законодавцем (ст. 2 Закону України «Про основи містобудування») такими визнаються. Наразі йдеться про: захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ; збереження пам'яток культурної спадщини; розвиток національних і культурних традицій в архітектурі й містобудуванні;

забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудівної діяльності. На наш погляд, сформульовані положення являють собою скоріше не напрями містобудівної діяльності, а вимоги до неї. Згадавши про вимоги до містобудівної діяльності, зазначимо, що і їх перелік виглядає неповним, адже законодавець чомусь не відніс до них забезпечення сталого розвитку населених пунктів та екологічної безпеки територій при здійсненні містобудування, розмістивши їх не у ст. 5, а у ст. 19 Закону України «Про основи містобудування» [227].

Таким чином, ми пропонуємо розрізняти наступні вимоги, які повинні бути забезпечені при здійсненні містобудівної діяльності:

- сталий розвиток населених пунктів, спрямований на створення економічного потенціалу та повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь;
- технологічне переоснащення і реструктуризація підприємств;
- удосконалення соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, природоохоронної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури;
- розробка містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил;
- розміщення і будівництво об'єктів відповідно до затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та проектів цих об'єктів;
- урахування державних та громадських інтересів при плануванні й забудові територій;
- участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;
- урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місце будівництва;
- захист прав громадян та громадських організацій згідно із

законодавством;

- інформування через засоби масової інформації громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення важливих містобудівних об'єктів;

- екологічна безпека територій, що передбачає дотримання встановлених природоохоронним законодавством вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони здоров'я людини, здійснення заходів для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин і відходів;

- раціональне використання ресурсів, зокрема земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок;

- охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів;

- захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ;

- розвиток національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні;

- забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудівної діяльності.

У зв'язку із цим пропонуємо закріпити це визначення у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Додаток).

Аналіз поняття містобудування, головних напрямів містобудівної діяльності та основних вимог до такої діяльності допомагає зробити висновок, що дана сфера наповнена різноманітними і численними відносинами. Так, наприклад, процес створення об'єкта будівництва та виникнення права власності на нього передбачає наявність:

- 1) юридичних фактів, що мають юридичне значення – проведення процедури визначення власника земельної ділянки, внесення відомостей про

земельну ділянку у єдиний державний реєстр та кадастр, розробка проекту будівництва, подання документів через дозвільний центр на початок виконання будівельних робіт тощо;

2) нормативно-правових актів – постанови Кабінету Міністрів України, накази Мінрегіону України, Державні будівельні норми України;

3) правочинів – договір оренди, договір суперфіцію, договори підряду на капітальне будівництво та субпідряду на виконання окремих, як правило, спеціальних видів будівельних робіт; договір про пайову участь у створенні й розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту;

4) адміністративних актів – рішення про відмову отримання декларації на початок виконання будівельних робіт, розпорядження про примусове знесення будівлі, рішення про відмову у наданні ліцензії;

5) дозвільних процедур – отримання ліцензій для проведення господарської діяльності з капітального будівництва, що здійснюється до початку проведення робіт та виконання всіх вимог технічних нормативних документів під час проведення будівництва; реєстрації декларації про початок виконання будівельних робіт для права на початок будівельних робіт для об'єктів першої – третьої категорії складності та отримання дозволу на виконання будівельних робіт для четвертої та п'ятої категорії складності; реєстрація декларації про готовність об'єкта першої – третьої категорії складності до експлуатації, до якої включаються характеристики та техніко-економічні показники об'єкта, визначені за результатами технічної інвентаризації; прийняття збудованого об'єкта в експлуатацію, залежно від складності збудованого об'єкта на підставі одночасної наявності адміністративного акта (сертифікат про прийняття в експлуатацію) і правочину (акт готовності об'єкта до експлуатації) або тільки адміністративного акта (декларації про готовність об'єкта до експлуатації); інших актів (свідоцтво про право власності або державний акт) та дій (технічна інвентаризація закінчених будівництвом об'єктів проводиться з метою визначення їх фактичної площі та

об'єму щодо проектних показників для оформлення документів про прийняття в експлуатацію, які в подальшому будуть підставою для внесення даних про такі об'єкти до державної статистичної звітності та оформлення права власності на них) [153, 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, що 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 тощо та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо).

В юридичній літературі, як правило, для позначення такого впорядкування застосовується термін «правове регулювання». Проте його використання в реаліях сьогодення не завжди є коректним, що, як наслідок, вимагає уточнення змісту останнього.

Так, переважна більшість авторів, які зупиняються на питаннях нормативного регулювання діяльності публічної адміністрації, зокрема у сфері містобудівної діяльності, робить це через вживання категорії «правовий», застосовуючи, як наслідок, такі терміни, як правове регулювання містобудівної діяльності, правовий статус органів, що здійснюють управління у сфері містобудівної діяльності, архітектурно-будівельного контролю та нагляду тощо. Проте, на наш погляд, подібний підхід є помилковим, адже він базується на хибному тлумаченні категорії право та похідних від неї понять «правовий», «правовий акт» тощо. Аналіз наукової літератури дає змогу зробити висновок, що на сьогодні розуміння категорій «право», «правовий», «правовий акт» засновано переважно на радянській юридичній доктрині, для якої, як відомо, право виступало синонімом категорії «закон», а поняття «правовий» та «правовий акт» були синонімами категорій «юридичний» та «юридичний акт» відповідно [29; 331, с. 97]. Подібна точка зору є доволі поширеною і серед

професійних юристів.

На нашу думку, такий підхід є неприйнятним, адже природно-правова концепція праворозуміння [32; 93; 249; 322] та пов'язаний з нею принцип верховенства права вимагають надзвичайно виваженого тлумачення категорії «право» та похідних від неї понять.

Верховенство права як основоположний принцип новітньої системи українського права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність публічної адміністрації, зокрема, у нормативно-правові акти публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, які за своїм змістом мають відповідати передусім ідеям соціальної справедливості, принципам законності, забороні свавілля, недискримінації та рівності перед законом, захищеності прав людини [68].

З викладеного випливає, що той або інший нормативний чи правозастосовний акт або окрема норма можуть бути визначені як правові лише за умови їх відповідності принципу верховенства права. Дотримуватися у своїй діяльності та перевіряти відповідність юридичних актів принципу верховенства права має публічна адміністрація під час їх прийняття. Проте, враховуючи реалії сьогодення, та розуміючи, що така перевірка у більшості випадків не проводиться, називати останні правовими автоматично не можна. Інакше кажучи, будь-який акт (нормативний чи індивідуальний), прийнятий публічною адміністрацією, може бути визначений як юридичний, і лише після його перевірки на предмет відповідності принципу верховенства права останній допустимо буде називати правовим. З огляду на це, ведучи мову про нормативне та індивідуальне регулювання у сфері містобудівної діяльності, більш правильно вживати категорію «юридичне регулювання містобудівної діяльності».

В юридичній літературі сформувалося 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, обумовлений 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 інші. Наявність юридичного регулювання суспільних відносин свідчить про відсутність свавілля у суспільному житті людей [297, 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 з метою їх впорядкування.

По суті суспільні відносини, пов'язані із прогнозуванням розвитку населених пунктів і територій, плануванням, зонуванням, реконструкцією населених пунктів і територій, архітектурною діяльністю, будівництвом, консервацією незавершеного об'єкта містобудівної діяльності, прийняттям спорудженого об'єкта в експлуатацію, ремонтом, знесенням, благоустроєм об'єкта містобудівної діяльності, створенням соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, природоохоронної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури, із забезпеченням публічного управління у даній сфері, встановленням та реалізацією заходів щодо забезпеченням 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 з 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 [268, с. 68; 297].

Хоча є й інші думки щодо об'єкта юридичного регулювання. Так, В. М. Протасов вважає, що об'єктом правового регулювання виступає соціальна сфера, яку становлять щонайменше три компоненти: а) люди (без них не було б і ніяких громадських відносин); б) суспільні відносини (соціальні зв'язки, залежно та розмежування); в) поведінка людей [244]. У господарському

законодавстві, на думку В. М. Пашкова, об'єктом правового регулювання є «діяльність» [164]. Ми, однак, не можемо погодитися із такими позиціями, оскільки люди, їх поведінка та діяльність є невід'ємними складовими категорії «суспільні відносини», до якої належать суб'єкти, об'єкти та зміст суспільних правовідносин.

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'єктним 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 у даній сфері. По-четверте, необхідно конкретизувати поняття і головні напрями містобудівної діяльності та закріпити це у чинних нормативних актах.

1.2. Сутність та способи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності

Продовжуючи тему юридичного регулювання містобудівної діяльності та враховуючи різну правову природу суспільних відносин у цій сфері, слід наголосити, що одним із видів галузевого юридичного регулювання таких відносин є адміністративно-правове.

Адміністративно-правове регулювання в юридичній літературі пов'язують, як правило, із діяльністю публічної адміністрації щодо цілеспрямованого впливу на суспільні відносини за допомогою адміністративно-правових засобів у межах повноважень з метою забезпечення

прав, свобод і публічних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [103; 282; 298; 304; 329]. Інакше кажучи, публічна адміністрація на виконання наданих повноважень використовує у своїй діяльності різноманітні за своєю сутністю та правовою природою інструменти, через які, власне, і здійснюється адміністративно-правове регулювання у тій або іншій сфері. Такі інструменти відрізняються за призначенням, сферою дії, змістовним наповненням, за формою та способами прийняття або вчинення.

Аналіз юридичної літератури дає змогу зробити висновок, що правова категорія «інструменти діяльності публічної адміністрації» не є новою, має певну історію формування у вітчизняній правовій системі та розвинених європейських країнах [161, с. 106–185]. Однак, не зважаючи на це, сьогодні вона (категорія) практично не вживається ані на рівні національного законодавства, ані на рівні наукової літератури. Чого, однак, не можна сказати про європейських колег, які нею активно користуються.

Так, у Франції ключовими інструментами діяльності публічної адміністрації називаються односторонні адміністративні акти [351] та адміністративні договори публічно-приватного партнерства [346; 351]; у Німеччині під інструментами публічної адміністрації розуміються нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори тощо [77; 338]. Подібна ситуація спостерігається також і на загальноєвропейському рівні. Для прикладу наголосимо на тому, що Рада Європи для позначення конвенцій та рекомендацій використовує категорію «юридичні інструменти» [348], яка, до речі, використовується і у нормативних актах Європейського Союзу для визначення, наприклад, поняття адміністративного акта [254; 256; 257].

Таким чином, з огляду на викладене, а також враховуючи процес адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, вважаємо за необхідне введення у національний юридичний обіг категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації», під якою доцільно розуміти сукупність юридичних засобів, що використовуються суб'єктами публічної

адміністрації для регулювання суспільних відносин у сфері публічного управління [162]. Слід акцентувати увагу на тому, що до інструментів діяльності публічної адміністрації мають зараховуватися лише ті юридичні засоби, застосування яких призводить до юридичних наслідків – виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин або фактичних результатів [161, с. 203–204], оскільки без цього (без юридичних наслідків та результатів) регулювання суспільних відносин відбуватися не може. При цьому додатково звернемо увагу й на таке: характерними ознаками інструментів діяльності публічної адміністрації є те, що вони мають публічно-правовий характер та регулюються нормами адміністративного права, відповідно застосовуються у діяльності публічної адміністрації у межах наданої їм компетенції.

У даному підрозділі ми розглянемо сутність адміністративно-правового регулювання містобудівної діяльності крізь призму інструментів діяльності публічної адміністрації, до яких, з огляду на європейську практику, відносяться нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії.

Ведучи мову про нормативні акти публічної адміністрації, слід зазначити, що у п. 1.4 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 року № 34/5, нормативно-правовий акт визначено як офіційний документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [188]. Наведене визначення, на наш погляд, містить характерні ознаки нормативних актів, розкриває їх сутність, що дає змогу відмежовувати цей інструмент діяльності публічної адміністрації від інших – адміністративних актів, адміністративних договорів тощо. Водночас така ознака нормативних актів, як прийняття уповноваженими суб'єктами нормотворення недостатньо регламентована на законодавчому

рівні, оскільки сьогодні не закріплено чіткого й вичерпного переліку суб'єктів нормотворення, що призводить на практиці до численних проблем. З огляду на це вважаємо за доцільне наголосити на необхідності нормативного визначення як суб'єктів, уповноважених на видання нормативних актів, так і видів нормативних актів, які можуть розроблюватися та видаватися тим або іншим з них. Очевидно, що зазначене завдання має бути вирішено або за рахунок прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти» або через відповідні положення, які можливо закріпити в Адміністративному процедурному кодексі України.

Повертаючись до ознак нормативного акта, звернемо увагу на те, що останні формулюються також і на науковому рівні. Зокрема, Р. С. Мельник акцентує увагу на двох функціях, які виконують нормативні акти публічної адміністрації. На його думку, вони, по-перше, є джерелом адміністративного права та, по-друге, – інструментом діяльності публічної адміністрації. З огляду на це він вважає, що нормативні акти публічної адміністрації встановлюють, змінюють або скасовують норми права; видаються з метою виконання та застосування положень законів або регулювання суспільних відносин у разі відсутності відповідного закону (законів); можуть видаватися також і для «внутрішніх потреб» публічної адміністрації, тобто для регулювання її організації та функціонування; мають загальний характер, не обмежуючись регулюванням окремого випадку [120, с. 253–254].

У свою чергу Є. С. Герасименко, доповнюючи характеристику названих актів публічної адміністрації, вважає, що вони: носять підзаконний характер, який вказує на місце нормативних актів публічної адміністрації в ієрархії нормативно-правових актів, на рівень їх юридичної сили; мають імперативний характер; розраховані на багаторазове використання; сфера їх впливу може поширюватись на необмежену кількість осіб; виконання таких актів забезпечується публічним (державним) примусом; приймаються з метою урегулювання однорідних суспільних відносин [76, с. 381–384].

Враховуючи викладене, вважаємо за можливе під нормативними актами

публічної адміністрації розуміти виданий уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації вид юридичного акта, що містить у собі норми адміністративного права та спрямовується на регулювання однорідних адміністративно-правових відносин, обов'язковим учасником яких є приватна особа. Що ж стосується тих нормативних актів, які регулюють виключно внутрішньо-організаційні відносини публічної адміністрації, то їх ми пропонуємо називати адміністративними розпорядженнями, підкреслюючи тим самим їх принципову відмінність від нормативних актів першої групи.

Переходячи до безпосереднього розгляду нормативних актів публічної адміністрації, які видаються у сфері містобудівної діяльності, наголосимо на тому, що останні будуть аналізуватися нами крізь призму суб'єктів їх видання та норм адміністративного права, що знаходять у них закріплення, та спрямовуються на регулювання адміністративно-правових відносин у названій сфері.

Розглядаючи суб'єктів нормотворення, потрібно враховувати, що не всі суб'єкти публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, які визначені у Законах України «Про основи містобудування» (ст. 7) [227] та «Про регулювання містобудівної діяльності», уповноважені на здійснення нормотворчої діяльності [235], оскільки обсяг останньої, з огляду на вимогу ч. 2 ст. 19 Конституції України, має знайти чітке закріплення на рівні закону. Інакше кажучи, недостатнім є лише наголос на можливостях видання тим або іншим суб'єктом публічної адміністрації нормативних актів, необхідним є також і законодавче визначення питань, з яких такі акти можуть бути видані.

Проведений аналіз чинного законодавства до суб'єктів публічної адміністрації, уповноважених на видання нормативних актів у сфері містобудівної діяльності, дозволяє відносити:

– Кабінет Міністрів України. Відповідно до п. 2 ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України [180; 222]. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про Кабінет

Міністрів України» до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері містобудівної діяльності належать визначення доцільності розроблення державних цільових програм з урахуванням загальнодержавних пріоритетів та забезпечення їх виконання у сфері містобудівної діяльності; забезпечення проведення державної правової політики у сфері містобудівної діяльності; здійснення контролю за додержанням законодавства публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності; здійснення заходів щодо кадрового забезпечення публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності; забезпечення проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування з урахуванням містобудівної політики тощо;

– Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон). Пунктом 8 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України чітко визначено, що Мінрегіон у межах повноважень, передбачених законом, видає накази [180]. Відповідно до пп. 3, 4 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Мінрегіон відповідно до покладених на нього завдань: визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер; затверджує державні будівельні норми, зокрема з питань реставрації, консервації, ремонту і пристосування пам'яток архітектури і містобудівної діяльності, планування їх території та визначення меж, режимів використання їх зон охорони, порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва, кошторисну нормативну базу у будівництві, порядок її застосування під час здійснення будівництва із залученням державних коштів; положення про Атестаційну архітектурно-будівельну комісію та її склад; положення про експериментальне будівництво; типові положення про архітектурно-містобудівні ради, форму будівельного паспорта; склад, зміст і порядок розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту, занесеного до Списку історичних населених місць; методологію проектування,

будівництва та реконструкції об'єктів цивільного і промислового призначення, інженерно-транспортної інфраструктури у звичайних і складних інженерно-геологічних умовах тощо;

– Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Відповідно до п. 2 ст. 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим нормативного характеру видаються у формі постанов Ради міністрів Автономної Республіки Крим [234]. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» до основних завдань Ради міністрів Автономної Республіки Крим у сфері містобудівної діяльності належать забезпечення реалізації на території Автономної Республіки Крим містобудівної політики; участь у розробленні та виконанні державних програм, а також відповідно до загальнодержавних програм розроблення та забезпечення виконання програм Автономної Республіки Крим тощо;

– Міністерство будівельної політики, архітектури і житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим (далі – Міністерство). Пунктом 8 Положення про Міністерство будівельної політики, архітектури і житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим визначено, що Міністерство будівельної політики, архітектури і житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим у межах своїх повноважень, на основі і на виконання чинного законодавства видає накази і розпорядження [150]. Відповідно до пп. 3, 4 Положення про Міністерство будівельної політики, архітектури і житлово-комунального господарства Автономної Республіки Крим Міністерство здійснює виконання покладених на нього функцій в межах, визначених законодавством, безпосередньо, а також через підприємства, об'єднання та організації, що входять до сфери його управління; готує в установленому порядку пропозиції щодо комплексного розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою Автономної Республіки Крим з метою найбільш повного задоволення потреб населення, об'єктів соціальної сфери та господарського призначення в усіх видах

житлових і комунальних послуг; забезпечує здійснення заходів з реформування житлово-комунального господарства відповідно до державної і регіональної програм; готує та подає в установленому порядку пропозиції щодо питань вдосконалення структури управління будівельною галуззю і житлово-комунальним господарством Автономної Республіки Крим тощо;

– місцеві державні адміністрації (Департамент будівництва та житлового забезпечення, Департамент з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста Києва, Департамент містобудування та архітектури). Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голова місцевої державної адміністрації у межах своїх повноважень видає розпорядження [226]. Відповідно до ст. 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» серед повноважень місцевої державної адміністрації у галузі містобудівної діяльності можна назвати: організацію розробки та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до державних норм і стандартів; організацію роботи з атестації об'єктів, сертифікації продукції, робіт і послуг підприємств і організацій житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування населення; організацію охорони, реставрації та використання пам'яток архітектури і містобудівної діяльності, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів; розробку та затвердження схеми санітарного очищення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці та організацію окремого збирання побутових відходів, інших видів відходів як вторинної сировини; погодження документації із землеустрою, щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері містобудівної діяльності та архітектури, охорони культурної спадщини тощо;

– обласна, районна, сільська, селищна, міська рада та їх виконавчі органи (Департаменти містобудування та архітектури виконавчого органу міських рад). Відповідно до ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рада в межах своїх повноважень приймає нормативні акти у формі рішень [225]. Відповідно до ст. 31 Закону України «Про місцеве

самоврядування в Україні» до видання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері містобудівної діяльності належать: а) власні (самоврядні) повноваження: 1) 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); 2) 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; 3) розгляд і внесення до відповідних органів виконавчої влади пропозицій до планів і програм будівництва та реконструкції об'єктів на відповідній території тощо; б) делеговані повноваження: 1) 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»; 2) організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; 3) 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 тощо.

З наведеного випливає, що нормативні акти публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності відрізняються за видовою ознакою, що, поміж іншим, пояснюється відсутністю відповіді на питання про те, які суб'єкти публічної адміністрації на видання яких саме актів уповноважені. Результатом

такої неврегульованості стає ситуація, за якої, наприклад, накази видаються на різних ієрархічних рівнях публічної адміністрації та мають при цьому, відповідно, різну юридичну силу. Зважаючи на це, ми підтримуємо позицію Р. С. Мельника, який пропонує, як приклад, закріпити за конкретними суб'єктами публічної адміністрації відповідні види нормативних актів: для вищого органу виконавчої влади це можуть бути постанови; для центральних органів виконавчої влади – накази; для місцевих органів виконавчої влади – розпорядження; для органів місцевого самоврядування – рішення (місцеві ради) та розпорядження (місцевий голова); для інших юридичних осіб публічного права, правовий статус яких визначається нормами публічного права, – статuti. Це допоможе вирішити проблеми правових колізій та суперечностей між актами різної юридичної сили, оскільки сама назва акта буде говорити про місце, яке він посідає в ієрархії нормативно-правових актів [121, с. 251].

Розглядаючи наступну ознаку нормативних актів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, яка зводиться до того, що у таких актах закріплюються норми адміністративного права, спрямовані на регулювання адміністративно-правові відносини у сфері містобудівної діяльності, слід наголосити на тому, що усі з них, відповідно, є актами адміністративно-правової природи. Інакше кажучи, незалежно від того, яким суб'єктом публічної адміністрації і з якого питання, що стосується сфери містобудівної діяльності, було видано акт, він завжди буде містити у собі норми адміністративного права. Це впливає з того, що: по-перше, оскільки правовий статус суб'єктів публічної адміністрації визначається нормами адміністративного права, то останні, діючи у їх межах, можуть створювати лише норми адміністративного права; по-друге, нормативні акти публічної адміністрації спрямовуються на регулювання відносин останніх з приватними особами, що, як вже встановлено у літературі, також здійснюється за рахунок норм адміністративного права; по-третє, усі нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації можуть бути предметом контролю з боку адміністративного суду, який, як впливає з Кодексу адміністративного

судочинства України [89], розглядає виключно адміністративно-правові спори, тобто спори, які виникли у зв'язку з реалізацією (застосуванням) норм адміністративного права. Відповідно перелік нормативно-правових актів публічної адміністрації адміністративно-правової природи, які є інструментами її діяльності, є надзвичайно великим [62; 180; 202; 218; 212].

Наступним інструментом публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності є адміністративні акти. Не зважаючи на те, що адміністративні акти є найбільш поширеним та дослідженим наукою адміністративного права інструментом публічної адміністрації [163; 177; 300; 334;], слід констатувати відсутність офіційного (легального) закріплення поняття, мети та видів адміністративних актів. Єдиним, більш-менш офіційним джерелом, в якому можна знайти інформацію про адміністративний акт, є проект Адміністративно-процедурного кодексу України, у п. 4 ч. 1 ст. 2 якого під останнім розуміється рішення (правовий акт, документ, відмітка в документі) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [241].

Наведене визначення адміністративного акта у цілому сприймається нами позитивно, проте воно не позбавлене і певних недоліків. На наш погляд, адміністративний акт не може існувати у вигляді (формі) відмітки у документі, бо у цьому випадку не встановлюються права і обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин та не відбувається настання правових наслідків для приватних осіб.

Відсутність офіційного визначення адміністративного акта, на наш погляд, може бути пояснено також і неузгодженістю його розуміння на нормативному і теоретичному рівні, де до сьогоденішнього дня названа категорія заміщується такими термінами, як: «правові акти індивідуальної дії» [88], «індивідуальний акт управління» [4], ненормативний (індивідуальний) акт [111, с. 207] тощо. Зазначені терміни лишилися українському законодавству та юридичній науці у спадок від часів функціонування радянської влади в Україні

та розквіту радянської адміністративно-правової доктрини, представники якої, з одного боку, повністю заперечували напрацювання дореволюційних та європейських авторів, а, з другого, – намагалися розробити суто радянські правові теорії та концепції, наповнивши їх відповідним термінологічним апаратом. На цьому фоні інститут адміністративного акта, зрозуміло, не вивчався, оскільки він був розроблений та введений у науковий обіг саме тими науковцями, які у СРСР вважалися ворогами народу – А. І. Єлістратовим, О. Ф. Євтихєвим, В. Л. Кобалєвським, М. П. Карадже-Іскровим. Інакше кажучи, у межах попередніх історичних етапів становлення та розвитку вітчизняної доктрини адміністративного права названий інститут не отримав належного вивчення, що, власне, суттєво і уповільнює його входження у сучасну науку та практику.

Зовсім інша ситуація щодо вивчення, розуміння та застосування адміністративного акта, як юридичної категорії, спостерігається на теренах Європейського Союзу, де остання є дуже поширеною та, навіть, звучить і пишеться у багатьох мовах практично однаково [81, с. 240–241]. Так, у документах Ради Європи, Європейської Комісії та Європейського суду з прав людини під терміном «адміністративний акт» розуміється будь-який індивідуальний захід або рішення: а) який прийнято під час здійснення публічної влади; б) який має характер прямої дії та правомірно або неправомірно торкається прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) який не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій [34; 300].

Подібна ж ситуація спостерігається і на рівні окремих країн-членів Європейського Союзу. Так, скажімо, у законодавстві Федеративної Республіки Німеччина адміністративний акт взагалі є центральною категорією адміністративно-правової доктрини, під якою розуміється будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід, спрямований органом влади на врегулювання окремого випадку в галузі публічного права і який має безпосередні зовнішні правові наслідки [77]. Відповідно, адміністративний акт є найважливішим засобом завершення адміністративної процедури;

конкретизує абстрактні положення закону з приводу урегулювання правовідносин між публічною адміністрацією та приватними особами; відкриває специфічні можливості судового захисту, наприклад, процедуру заперечення, позови про заперечення або про примушення до виконання [161, с. 295].

Подібних позицій щодо розуміння адміністративного акта та його призначення дотримуються й окремі вітчизняні автори. Так, наприклад, Р. С. Мельник визначає адміністративний акт як будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід публічної адміністрації, що спрямовані на врегулювання окремого випадку у сфері публічного адміністрування і який тягне безпосередні зовнішні правові наслідки [120, с. 263]. На наш погляд, наведене визначення адміністративного акта є цілісним та завершеним, що дає змогу розглядати його в якості основи для подальших наукових досліджень у цій сфері, які, поміж іншим, мають розвиватися у напрямі обґрунтування необхідності заміни усіх термінів, що нині використовуються для позначення актів правозастосування, дефініцією адміністративний акт.

Переходячи до дослідження адміністративного акта у сфері містобудівної діяльності, слід з'ясувати його основні ознаки. На сьогодні у переважній більшості випадків до характерних ознак адміністративного акта відносять: підзаконність, обов'язковість (імперативність), конкретність, компетентність, зовнішню дію, офіційність, односторонність та належну оформленість [4, с. 281–282; 18]. Цей підхід є усталеним, проте у ньому недостатньо чітко розмежовані «ознаки» та «вимоги» до адміністративного акта [300].

Так, потрібно відрізняти ознаку «підзаконності» від такої вимоги до адміністративного акта, як вимога законності. У першому випадку підзаконність адміністративного акта означає узгодження його положень зі змістом законів, інших підзаконних нормативних актів, принципів права. У другому, – вимога законності передбачає, що адміністративний акт видано суб'єктом публічної адміністрації, в межах компетенції, у встановленому законом порядку, у вигляді адміністративного акта, усно, письмово чи в іншій

формі [161].

Обов'язковість адміністративного акта за результатами розгляду звернення, конкретність адміністративного акта, що передбачає спрямування останнього на регулювання окремого, конкретизованого випадку, компетентність суб'єкта публічної адміністрації (територіальна, предметна, інстанційна, функціональна), зовнішня дія адміністративного акта, що дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів щодо вирішення організаційних питань всередині публічної адміністрації, є швидше вимогами до адміністративного акта, ніж його ознаками. Ознаки офіційності, односторонності та належної оформленості є загальними ознаками усіх юридичних актів, зокрема й адміністративних [7; 120, с. 264, 268, 270, 271, 275, 277; 300].

Аналіз проблематики адміністративного акта у сфері містобудівної діяльності буде неповним без наведення їх класифікації, яка є необхідною зважаючи на велику кількість таких актів. З огляду на існування у науковій літературі різних підходів до групування адміністративних актів взагалі можна змодельовати, відповідно, і велику кількість класифікацій таких актів у сфері містобудівної діяльності. Проте ми переконані у тому, що будь-яке групування повинно носити практично орієнтований характер, як, до речі, і юридична наука у цілому. З огляду на це ми підтримуємо ідею про можливість поділу адміністративних актів у сфері містобудівної діяльності залежно від: а) змісту розпорядження, що міститься в акті та б) за особливостями впливу акта на приватну особу [120, с. 266–267]. Відповідно, у першому випадку допустимо вести мову про: наказові адміністративні акти (наказ Держархбудінспекції України про знесення самочинно збудованого житлового будинку), правовстановлюючі адміністративні акти (сертифікат, засвідчує відповідність закінченого будівництвом об'єкта проектній документації та підтверджує його готовність до експлуатації), підтверджуючі адміністративні акти (декларація про початок будівельних робіт). Що ж до другої підстави для класифікації, то у цьому разі йдеться про: обтяжуючі адміністративні акти (відмова у видачі

дозволів на виконання будівельних робіт і сертифікатів, рішення про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності) та сприяючі адміністративні акти (рішення про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів).

Не можна обійти увагою й суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, що видають адміністративні акти:

– Держархбудінспекція. Відповідно до п. 4 Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України Держархбудінспекція видає відповідні сертифікати щодо прийняття в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти (наприклад, сертифікат ДАБІ ІУ 165160280947 на відновлення системи контролю та керування з одночасним впровадженням АСУ ТП на енергоблоці ст. № 2 I черги Вуглегірської ТЕС. Технічне переоснащення системи контролю та керування енергоблоку ст. № 2 Вуглегірської ТЕС; Донецька обл., Артемівський р-н, с. Семигір'я, вул. Вокзальна, 30); у визначених законодавством випадках видає дозволи на виконання будівельних робіт, відмовляє у видачі таких дозволів, анулює дозволи на виконання будівельних робіт; здійснює ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури; приймає відповідні рішення за результатами перевірок щодо відповідності підготовчих та будівельних робіт, будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що застосовуються під час будівництва об'єктів, вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил, технічним умовам, затвердженим проектним вимогам, рішенням; своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів (у тому числі наявності у виконавця будівельних робіт сертифікатів на будівельні матеріали, вироби і конструкції) та іншої документації; дотримання порядків прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, проведення обстеження об'єктів та реалізації заходів щодо забезпечення надійності й безпеки під час їх експлуатації; приймає

рішення щодо зупиннення підготовчих та будівельних робіт, які не відповідають вимогам законодавства, зокрема будівельних норм, містобудівним умовам та обмеженням, затвердженому проекту або будівельному паспорту забудови земельної ділянки, які виконуються без повідомлення, реєстрації декларації про початок їх виконання або дозволу на виконання будівельних робіт; приймає відповідні рішення за наслідками розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності; приймає рішення щодо призначення кадрів в апарат Держархбудінспекції та на керівні посади в територіальні органи, формує кадровий резерв на відповідні посади, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників Держархбудінспекції та осіб, включених до кадрового резерву [202].

– Департамент містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації). Відповідно до п. 6.43 Положення про Департамент містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) надає містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки, п. 6.44 – надає будівельний паспорт земельної ділянки, п. 6.45 – оформлює паспорт прив'язки тимчасової споруди для провадження підприємницької діяльності, п. 6.50 – видає дозвіл на виконання топографо-геодезичних робіт, дозвіл на виконання геологічних вишукувань, п. 10 – Директор Департаменту видає накази про призначення на посади та звільнення з посад працівників Департаменту [201].

Отже, з викладеного стає очевидним, що у сфері містобудівної діяльності існує велика кількість різних за назвами та змістовними характеристиками адміністративних актів, які, відповідно, також використовуються суб'єктами публічної адміністрації для здійснення регулятивного впливу на суспільні відносини. Проте такий регулятивний вплив, на відміну від того, який здійснюється через нормативні акти, є особливим, бо поширюється виключно на одну приватну особу чи на групу осіб, яка може бути чітко виділеною з-

поміж інших на момент прийняття адміністративного акта. Це, поміж іншим, означає, що процедури підготовки та прийняття адміністративного акта мають бути чітко визначеними, адже їх недотримання може призвести до порушення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. З огляду на це стає очевидною необхідність найшвидшого ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу, в якому ці питання мають знайти нормативне вирішення.

Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері містобудівної діяльності, здійснюється також і за допомогою адміністративного договору. Проблематика адміністративного договору наразі є актуальною, що підтверджується, зокрема, існуванням великої кількості відповідних наукових праць [19; 25; 26; 75; 109; 264]. Така увага до адміністративного договору обумовлена тим, що нині змінився формат відносин між публічною адміністрацією та приватними особами у напрямі визнання останніх повноправними учасниками адміністративно-правових відносин, що виключає можливість влади впливати на останніх лише через примусові заходи та механізми [327, с. 125]. Водночас поширення знаходять і випадки залучення приватних осіб до виконання окремих завдань, що покладаються на публічну адміністрацію. Все це, як наслідок, обумовило необхідність розширення та демократизації засобів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що і було досягнуто за рахунок адміністративного договору.

Законодавче закріплення поняття «адміністративний договір» міститься у Кодексі адміністративного судочинства України, де під останнім розуміється дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [88]. Проте це не означає, що адміністративний договір почав застосовуватися на практиці лише після 2005 року. Закріплення цього інституту у КАС України можна розглядати в якості певного підсумку, який свідчив про те, що в Україні вже було напрацьовано

відповідну практику. Подібний висновок знаходить підтримку і серед інших авторів, які наголошують на тому, що й до ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України можливість укладення договорів публічного характеру вже була передбачена чинним законодавством [285].

Протягом останніх років у вітчизняній юридичній літературі сформувалися доволі сталі погляди на питання сутності адміністративного договору, під яким вчені розуміють добровільну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері публічного адміністрування, яка встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [1; 3; 6, с. 55; 19; 94; 116; 300]. Як бачимо, підходи законодавця та науковців у даному випадку є майже ідентичними.

З огляду на викладене, можна стверджувати, що адміністративний договір характеризується наступними ознаками:

- являє собою вільне волевиявлення щонайменше двох сторін, що відмежовує його від адміністративного акта, при прийнятті якого згода особи, на яку він спрямовується, не потрібна;
- укладається у сфері публічного права, зокрема адміністративного, та спрямовується на задоволення публічно-правових потреб, що й відрізняє його від приватноправових договорів;
- спрямований на реалізацію норм адміністративного права та, відповідно, виникнення (змінену, припинення) адміністративно-правових відносин;
- покладені ним зобов'язання або розпорядження, які реалізуються у його межах, носять адміністративно-правовий характер (спрямовується на реалізацію адміністративно-правової норми; містить зобов'язання видати адміністративний акт або вчинити іншу адміністративну дію у сфері публічної діяльності; що має у своєму підґрунті закріплені нормами адміністративного права обов'язки або права приватної особи у відповідній сфері);
- укладається у межах компетенції суб'єкта публічної адміністрації

[120, с. 290, 293, 296; 127, с. 174; 338, с. 259].

З викладеного випливає, що і у сфері містобудівної діяльності, яка характеризується різноманітними та різносторонніми відносинами між публічною адміністрацією та приватними особами, можуть знаходити прояв адміністративні договори. Виходячи з аналізу нормативних актів, а також судової практики, до адміністративних договорів у сфері містобудівної діяльності відносяться:

- договір про фінансування робіт з розробки містобудівної документації
- «Проекту внесення змін до Плану зонування м. Вінниця», сторонами якого є Департамент архітектури, містобудування та кадастру Вінницької міської ради та Товариство з обмеженою відповідальністю «Центр урбаністики» про співпрацю Сторін, спрямована на розробку містобудівної документації «Проект внесення змін до Плану зонування м. Вінниця» [67];

- договір між Броварською районною державною адміністрацією та Державним підприємством Український державний науково-дослідний і проектний інститут цивільного сільського будівництва щодо розробки схеми планування території Броварського району – складання завдання на розроблення схеми планування території, на виготовлення топографічної карти; складання опитувальних листів; складання завдання для розроблення розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони), обстеження території [66];

- договір про пайову участь у розвитку інфраструктури населеного пункту (Договори № 1-205, № 2-2015, № 3-2015 про пайову участь замовників будівництва у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури села Крихівці від 16.02.2015 р. між Крихівецькою сільською радою та Приватним акціонерного товариства «Авто» [65]).

Переходячи до наступного інструменту діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності – актів-планів, зазначимо, що цей інструмент, з одного боку, все ще не знайшов свого офіційного визнання на рівні юридичної науки, проте, з другого, – доволі успішно

застосовується на практиці. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] у сфері містобудівної діяльності розробляються та приймаються (затверджуються) різноманітні юридичні документи, які, власне, і є актами-планами. Наразі йдеться про: схеми планування території (окремих частин території, територій на регіональному рівні) [61], генеральні плани населених пунктів [43], детальні плани територій [60], плани зонування території [173] тощо.

Аналіз зазначених актів-планів у сфері містобудівної діяльності, нормативно-правових актів, що регулюють порядок їх розроблення та затвердження, юридичної літератури [184] дає змогу виділити їх основні ознаки:

1) є видом рішення суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, що є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами містобудівної діяльності, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

2) містять у собі комплекс заходів, які необхідно вчинити з метою реалізації відповідної публічної функції, задоволення певних публічних інтересів (забудови території населеного пункту, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення і об'єктів виробництва, визначення планувальної організації та функціонального призначення, просторової композиції і параметрів забудови й ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції);

3) затверджуються відповідними юридичними актами (наказами, розпорядженнями, рішеннями), що не заперечує їх самостійного значення як інструмента діяльності публічної адміністрації (ст. ст. 12–19 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», розділи II–IV Порядку розроблення містобудівної документації» від 16.10.2011 р. № 290 [216]) [121, с. 249];

4) викликають настання або можливість настання у майбутньому правових наслідків для приватних осіб;

5) можуть бути самостійним предметом судового оскарження як такі, що порушують права та інтереси інших осіб [313].

Враховуючи викладені ознаки, під актом-планом у сфері містобудівної діяльності слід розуміти прийняте у межах встановленої процедури суб'єктом публічної адміністрації рішення, спрямоване на задоволення публічних інтересів у сфері містобудівної діяльності шляхом моделювання розвитку суспільних відносин у часовій перспективі.

Останнім з інструментів діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, на якому ми зупинимось, є акти-дії. Аналіз юридичної літератури показує, що як і акти-плани акти-дії лише починають опрацьовуватися на теоретичному рівні, хоча на практиці вони застосовуються доволі широко.

Характерними рисами актів-дій публічної адміністрації, зокрема у сфері містобудівної діяльності, є такі:

1) їх застосування не потребує видання адміністративного акта, що, однак, не виключає можливості їх реалізації на підставі та на виконання такого акта. Наприклад, підготовка місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови населених пунктів, іншої містобудівної документації; координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудівної діяльності щодо комплексної забудови населених пунктів; організація роботи, пов'язаної із завершенням будівництва багатоквартирних житлових будинків, що споруджувалися із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати таке будівництво; організація роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудівної діяльності, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників;

2) вони спрямовані на настання фактичного результату, а не правових

наслідків. Акти-дії не спричиняють правові наслідки, вони не можуть встановлювати, змінювати або припиняти прав та обов'язків суб'єктів права. На думку Р. В. Миронюка, за значенням у юридичному процесі акти-дії належать до допоміжних актів, які не містять завершене рішення у справі, а лише забезпечують застосування норм права (наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення чи доставлення порушника до відділення поліції) [76, с. 326; 121, с. 252].

Водночас, якщо акти-дії вчинено не на підставі та не у межах законодавчих повноважень суб'єкта публічної адміністрації, тобто з порушенням вимог ч. 2 ст. 6 та ч. 2 ст. 19 Конституції України, то вони можуть викликати порушення прав та обов'язків інших осіб, що зумовить настання відповідних правових наслідків. Наприклад, проведення планових, позапланових, документальних і камеральних перевірок головними інспекторами будівельного нагляду із порушенням порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду спричинить порушення законодавства та буде підставою для оскарження суб'єктом містобудівної діяльності адміністративних актів (дій та бездіяльності), прийнятих (вчинених, невчинених) за результатами такої перевірки [219].

Підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що адміністративно-правове регулювання суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності здійснюється на сьогодні розгалуженою системою суб'єктів публічної адміністрації, які використовують для цього низку відповідних інструментів – нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії. Названі інструменти різняться за своїм призначенням, сферою дії, змістовним наповненням, способами прийняття або вчинення, що дає змогу публічній адміністрації оперативно та ефективно впливати на відповідні суспільні відносини та їх учасників. Разом із тим у цій сфері існує й чимала кількість недоліків, що пов'язано головним чином з відсутністю належного процедурного регулювання прийняття (застосування) названих інструментів, що може бути вирішено за рахунок

прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

1.3. Міжнародний досвід юридичного регулювання містобудівної діяльності

У попередніх підрозділах ми звернули увагу на важливість містобудівної діяльності як однієї із функцій будь-якої держави. Особливе значення цієї діяльності пов'язано з її прямим впливом на економічний, соціальний, культурний розвиток держави та взагалі на рівень життя населення. Проте при цьому необхідно пам'ятати, що містобудівна діяльність є потенційно небезпечним видом діяльності, оскільки порушення обов'язкових вимог у сфері містобудівної діяльності може призвести до тяжких, незворотних наслідків, пов'язаних з небезпекою для здоров'я і життя людей та величезними матеріальними збитками. У зв'язку з цим держава зобов'язана створити необхідні умови для розвитку містобудівної діяльності, зокрема, безпеки споруджуваних і експлуатованих будівель та споруд шляхом встановлення відповідних нормативів і правил, а також забезпечення їх дотримання.

Нами з'ясовано, що юридичне регулювання містобудівної діяльності здійснюється шляхом законодавчого та підзаконного регулювання відповідних відносин в усіх спектрах містобудівної діяльності: від концептуального бачення розвитку галузі до детального регламентування всіх процесів містобудівної діяльності. Проте дослідження юридичного регулювання містобудівної діяльності, на нашу думку, буде неповним без вивчення, осмислення і, у разі необхідності, адаптації досвіду зарубіжних країн у зазначеній сфері.

Міжнародний досвід юридичного регулювання містобудівної діяльності становить для нас, безсумнівно, значний теоретичний і практичний інтерес. Цілком очевидно, що в окремих зарубіжних країнах вже розроблено досконале містобудівне законодавство, яке може стати в пригоді під час пошуку шляхів удосконалення національного нормативного регулювання у даній сфері. Але при цьому ми повинні бути свідомі необхідності розробки власних

концептуальних ідей, пропозицій, які будуть враховувати особливості історичного розвитку і сучасного стану економічної, політичної, соціальної ситуації у нашій країні.

Вивчення міжнародного досвіду юридичного регулювання містобудівної діяльності здійснюється, як правило, за допомогою порівняльного методу. Порівняльно-правові дослідження передбачають вивчення не лише правових норм та інститутів, а й доктрини інших країн. У практичному плані порівняльно-правовий аналіз міжнародного досвіду юридичного регулювання містобудівної діяльності відіграє важливу роль у законодавчій та правозастосовній діяльності, у міжнародно-правовій практиці при підготовці й тлумаченні міжнародних правових актів у зазначеній сфері. У зв'язку з розпочатим процесом адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу спостерігається ситуація, коли законодавча практика України сприймає і позитивний, і негативний досвід зарубіжних правових доктрин і законодавства.

Предметом дослідження цього підрозділу ми обрали юридичне регулювання містобудівної діяльності у країнах Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД) – Республіці Білорусь, Республіці Казахстан та у європейській країні – Федеративній Республіці Німеччина. Аналіз законодавства зазначених країн допоможе виявити не лише позитивні моменти, а й прогалини та суперечності, що створюють перепони для функціонування містобудівної галузі.

Вибір країн СНД пояснюється співпрацею України та Республіки Білорусь у політичній, економічній, екологічній, гуманітарній, культурній та інших галузях. Це обумовлено цілою низкою причин. По-перше, наявність спільного українсько-білоруського кордону. По-друге, ще від часів Радянського Союзу Україна та Білорусь мають взаємопов'язану систему транспортних комунікацій. По-третє, в обох країнах проживають численні діаспори, українців і білорусів об'єднують родинні зв'язки. По-четверте, Україна й Білорусь мають дуже багато спільного у своїй історії, в обох державах сильні позиції

християнської церкви православного обряду. По-п'яте, визначальним моментом у двосторонніх відносинах є те, що і Україна, і Білорусь сильно постраждали внаслідок катастрофи на Чорнобильській атомній станції. По-шосте, для України Білорусь є важливою транзитною країною, через яку нам зручно підтримувати відносини з Балтійськими і Скандинавськими державами [307].

Відносини України та Республіки Казахстан позначені дружбою і прагненням до взаємовигідного співробітництва. Для України Казахстан є ключовим партнером у Центрально-Азійському регіоні. Зі свого боку, для Казахстану співпраця з Україною є невід'ємною частиною його європейського вектора зовнішньої політики. Зв'язки між народами обох країн налічують не одне століття. Близькість на міждержавному рівні добре простежується у зовнішньополітичній сфері, стосовно актуальних світових і регіональних проблем. Україна та Казахстан, в історії яких були і Чорнобильська катастрофа, і тяжкі наслідки випробувань на Семіпалатинському полігоні, нині активно виступають за посилення безпеки в сфері ядерної енергетики, зміцнення режиму нерозповсюдження ядерної зброї. Близькі позиції обох країн щодо створення нової глобальної архітектури безпеки на євразійському просторі з обов'язковим наданням гарантій безпеки без'ядерним державам. Об'єднують Київ і Астану й головування в ОБСЄ [71].

Що ж до Федеративної Республіки Німеччина, то вона завдяки імпульсу, отриманому з Франції в епоху наполеонівських воєн (внесення поняття «червоних ліній» (фр. «Alignement»), у другій половині XIX ст. стала батьківщиною сучасного публічного будівельного права. Тому її досвід у сфері містобудівної діяльності є особливо цінним, в тому числі досвід використання різних інструментів такого регулювання [113].

Розпочнемо наш аналіз із вивчення досвіду юридичного регулювання у сфері містобудівної діяльності країн СНД – Республіці Білорусь та Республіці Казахстан.

Ключовим документом, що визначає державне регулювання перспектив розвитку містобудівельної діяльності на найближче майбутнє у Республіці

Білорусь та Республіці Казахстан, є, відповідно, Концепція розвитку будівельного комплексу Республіки Білорусь на 2011–2020 роки [148] та Стратегічний план розвитку Республіки Казахстан до 2020 року [286].

Основною метою розвитку будівельного комплексу відповідно до Концепції розвитку будівельного комплексу Республіки Білорусь на 2011–2020 роки є створення сучасних енергоефективних та ресурсоекономічних, екологічно безпечних будівель і споруд, нових конкурентоспроможних на внутрішньому і зовнішніх ринках будівельних матеріалів, які не поступаються за своєю якістю європейським.

Для досягнення поставленої мети передбачається розв'язання наступних завдань: впровадження інноваційних технологій, що забезпечують виробництво будівельної продукції ресурсозберігаючого типу; досягнення європейської якості продукції, що випускається (робіт, послуг) за рахунок оновлення основних виробничих засобів і впровадження інноваційних технологій; розвиток будівництва доступного, комфортного та енергоефективного житла; підтримка індивідуального будівництва, розвиток будівництва в сільській місцевості та малих містах, в тому числі децентралізація забудови м. Мінськ і розвиток міст-супутників; надання земельних ділянок та інфраструктури для масової і індивідуальної забудови; створення необхідних об'єктів соціальної інфраструктури [148].

Стратегічний план розвитку Республіки Казахстан до 2020 року позначає шлях розвитку суверенної республіки, спрямований на трансформацію країни в одну з найбезпечніших, стабільних, екологічно стійких держав світу, що динамічно розвивається, зокрема і у сфері містобудівної діяльності. Одним із ключових напрямів розвитку Республіки Казахстан є будівельна індустрія і виробництво будівельних матеріалів. Так, вважається, що із ростом економіки підвищиться попит на послуги будівництва та будівельні матеріали. З огляду на те, що 50 % будівельних матеріалів імпортується в країну, є значні можливості для розвитку будівельної індустрії та виробництва будівельних матеріалів [286].

Стосовно України можна сказати, що на законодавчому рівні відсутня Концепція розвитку містобудівельної діяльності України, яка б визначала основні напрями та перспективи розвитку в цілому України у цій сфері. Хоча про основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації, зокрема у сфері містобудівної діяльності, регламентовано у відповідній Концепції сталого розвитку населених пунктів [224]. До таких напрямів належать: узгодженість соціального, економічного, містобудівного і екологічного аспектів розвитку населених пунктів та прилеглих територій; раціональне використання земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створення умов для їх відновлення; підвищення рівня забезпеченості житлом, виходячи з потреб і можливостей різних верств населення, гарантованого забезпечення житлом соціально незахищених громадян; збереження та раціональна експлуатація наявного житлового фонду, інших будинків і споруд, реконструкція й модернізація застарілої забудови з дотриманням соціальних стандартів і санітарно-гігієнічних умов; забезпечення державного регулювання процесу планування і забудови населених пунктів шляхом розроблення генеральних планів, іншої містобудівної документації та місцевих правил забудови, здійснення контролю за їх реалізацією (з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів); сприяння розвитку національних особливостей містобудівної діяльності та архітектури; охорона й раціональне використання пам'яток культурної спадщини; формування повноцінного життєвого середовища, збалансування соціально-економічного розвитку поселень і прилеглих до них територій; удосконалення чинного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів з питань регулювання планування і забудови населених пунктів, реформування соціальної, житлової, інвестиційної політики, землекористування, охорони довкілля, діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадян і юридичних осіб у сфері забезпечення сталого розвитку населених пунктів тощо. З цього видно, що більшість заходів щодо забезпечення сталого розвитку

населених пунктів присвячено сфері містобудівній діяльності [229]. Слід також звернути увагу на Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», що визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Хоча на відміну від вищезгаданої Концепції сталого розвитку населених пунктів серед 62 реформ та програм розвитку держави до 2020 року в Указі Президента йдеться лише про дві з них, які опосередковано належать до містобудівної діяльності – 1) за вектором розвитку: Реформа транспортної інфраструктури; за вектором безпеки: Програма збереження навколишнього природного середовища [238].

Сьогодні законодавча база, що регулює містобудівну діяльність у країнах СНД, зокрема Республіки Білорусь та Республіки Казахстан, представлена численними правовими актами, які поділяються на нормативно-правові та нормативно-технічні акти.

Галузевими законами у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан, які регулюють відносини у сфері містобудівної діяльності і бути основою для побудови цілісної системи і галузі, є Закон Республіки Білорусь «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» [143] та Закон Республіки Казахстан «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Казахстан» [144].

Зазначені Закони регулюють відносини, що виникають між державними органами, приватними особами у процесі здійснення архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності у Республіці Білорусь і Казахстані, та спрямовані на формування повноцінного життєвого середовища й життєдіяльності людини, сталий розвиток населених пунктів і міжселищних територій. Вони містять загальні положення про державне регулювання в галузі архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності, визначають дозвільну документацію, інформаційне та фінансове забезпечення архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності, питання контролю і нагляду у сфері

архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності тощо [143; 144].

Дослідження зазначених законів допомагає з'ясувати розуміння та встановити співвідношення понять «містобудівна діяльність», «архітектурна діяльність» та «будівельна діяльність» в Республіці Білорусь, Республіці Казахстан та Україні з огляду на те, що відповідно до Закону України «Про основи містобудування» [227] архітектурна та будівельна діяльність є складовими містобудівної діяльності в Україні.

Розглядаючи положення Закону Республіки Білорусь «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» [143] слід зупинитися на законодавчому визначенні понять «містобудівна діяльність», «архітектурна діяльність» та «будівельна діяльність»:

- під містобудівною діяльністю розуміється діяльність щодо містобудівного планування, розміщення об'єктів будівництва та забудову територій, їх територіального транспортного планування та організації дорожнього руху, яка б враховувала історико-культурні, природні, екологічні та інші особливості територій;

- під архітектурною діяльністю – діяльність по створенню об'єктів архітектури, яка включає творчий процес щодо зовнішнього та внутрішнього вигляду об'єкта, просторової, композиційної, об'ємно-планувальної та функціональної організації, зафіксованої в архітектурній частині проектної документації, для будівництва (реконструкції, реставрації), ведення авторського нагляду при реалізації проекту;

- під будівельною діяльністю – діяльність по створенню основних фондів виробничого і невиробничого призначення шляхом зведення нових і (або) зміни (розширення, модернізації, технічного переозброєння, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) існуючих об'єктів (будівель, споруд та їх комплексів, комунікацій), монтажу (демонтажу), пов'язаного з ними технологічного та інженерного обладнання, виготовлення (виробництва) будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, а також здійснення робіт по консервації будівництва незавершених об'єктів і постутилізації об'єктів, що

виробили свій ресурс [143; 144].

У свою чергу, якщо звернутися до положень Закону Республіки Казахстан «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Казахстан» [144], можна побачити, що цей Закон надає практично ідентичні визначення містобудівної, архітектурної та будівельної діяльності.

Зокрема, під містобудівною діяльністю (містобудуванням) розуміється діяльність в містобудівному плануванні організації та розвитку територій і населених пунктів, їх територіального транспортного планування та організації дорожнього руху, визначенні видів містобудівного використання територій, комплексному проектуванні міських і сільських населених пунктів, яка включає творчий процес формування містобудівного простору, створення містобудівного проекту, координацію всіх суміжних розділів містобудівної документації;

– під будівельною діяльністю (будівництвом) – діяльність по створенню основних фондів виробничого і невиробничого призначення шляхом зведення нових і (або) зміни (розширення, модернізації, технічного переозброєння, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) існуючих об'єктів (будівель, споруд та їх комплексів, комунікацій), монтажу (демонтажу), пов'язаного з ними технологічного та інженерного обладнання, виготовлення (виробництва) будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, а також здійснення робіт по консервації будівництва незавершених об'єктів і постутилізації об'єктів, що виробили свій ресурс;

– під архітектурною діяльністю (архітектурою) – діяльність по створенню об'єктів архітектури, яка включає творчий процес створення зовнішнього та внутрішнього вигляду об'єкту, просторової, композиційної, об'ємно-планувальної та функціональної організації, зафіксованої в архітектурній частині проектної документації, для будівництва (реконструкції, реставрації), ведення авторського нагляду при реалізації проекту.

З наведеного можна зробити декілька висновків. По-перше, закони і Республіки Білорусь, і Республіки Казахстан у сфері містобудівної діяльності

розрізняють три види діяльності – містобудівна, архітектурна, будівельна. За своїм змістовним наповненням зазначені види діяльності збігаються та виступають певними самостійними елементами системи формування повноцінного життєвого середовища та життєдіяльності людини, сталого розвитку відповідних територій. Досліджуючи це питання, А. Н. Хижняк розглядає містобудівну, архітектурну та будівельну діяльність як певні стадії забудови територій, а саме: територіальне планування, архітектурно-будівельне проектування та будівництво. При цьому, на його думку, цикл діяльності є замкнутим, одна стадія без іншої неможлива [320]. Ми погоджуємося із такою точкою зору, оскільки неможливо розпочати процес будівництва без попереднього планування територій, інфраструктури та створення архітектурного проекту.

На відміну від цих країн законодавство України у сфері містобудівної діяльності об'єднує містобудівну, архітектурну та будівельну діяльність в одне поняття «містобудівна діяльність», визначення якого надане у ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» [227], а саме: це цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, 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.

Проте слід сказати, що питання планування та будівельної діяльності регулюються окремим законом – Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності». З огляду на це, як було наголошено раніше, актуальним є питання про доцільність подальшого існування двох законів з однаковим предметом правового регулювання – Закону України «Про основи містобудування» [227] та Закону України «Про регулювання містобудівної

діяльності» [235]. Шлях виправлення ситуації, що склалася, ми бачимо лише один – визнати нечинним Закон України «Про основи містобудування» з подальшим перенесенням його окремих норм до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Далі зазначимо, що особливе місце у чинному законодавстві Республіки Білорусь та Республіки Казахстан у сфері містобудівної діяльності займають міжнародні акти. Взаємний вплив держав сьогодні досягнув такого рівня, при якому потрібно виробити єдині правила діяльності, у тому числі у містобудівній сфері, і сформувати повноцінну систему взаємовідносин та координації діяльності. Існує багато двосторонніх та багатосторонніх міжнародних правових актів, що стосуються питань містобудівної діяльності, прийнятих у рамках Співдружності Незалежних Держав. Зокрема: Угода про співробітництво в будівельній діяльності від 9 вересня 1994 року [280], Містобудівна хартія Співдружності Незалежних Держав (Мінськ, 4 червня 1999 року) [49], Угода про взаємне визнання ліцензій на здійснення будівельної діяльності, які видаються ліцензійними органами держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (Москва, 27 березня 1997 року) [278], Угода про міждержавну експертизу проектів будівництва, що становлять взаємний інтерес для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (Саратов, 13 січня 1999 року) [279] тощо.

Відповідно до Угоди про співробітництво в будівельній діяльності від 1994 року створена Міжурядова рада зі співробітництва у будівельній діяльності держав-учасниць СНД [280]. Основною метою створеної Ради є розвиток співробітництва у будівельній діяльності. У поняття співробітництва будівельної діяльності входить виконання інженерних вишукувань у будівництві, проектних робіт, включаючи розробку містобудівної документації, архітектурна діяльність і виконання будівельно-монтажних робіт, а також виробництво будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, виготовлення будівельних і дорожніх машин та різної будівельної техніки в інтересах учасників Угоди. Наприклад, під час останнього засідання у Мінську 25–26

травня 2016 року за організаційної підтримки Міністерства архітектури і будівництва Республіки Білорусь обговорювалися наступні питання: досвід забезпечення автостоянками при розвитку населених пунктів, а також вдосконалення існуючої забудови; створення єдиного ринку будівельних товарів і послуг в рамках Євразійського економічного союзу; впровадження Європейської системи нормування (Єврокодів) у практику проектування і будівництва; про проект містобудівного та будівельного кодексу Республіки Молдова; контроль якості та нагляд у містобудівній і будівельній галузі; про створення базової організації держав-учасниць СНД з проблем технічного регулювання в будівельному комплексі держав-учасниць СНД; про хід роботи над проектом Угоди держав-учасниць СНД про загальні принципи системи міждержавних нормативних документів у будівництві; про хід підготовки національних доповідей країн СНД в рамках підготовки до проведення Третьої конференції ООН по житлу і сталого міського розвитку (Хабітат III) в 2016 році тощо [78].

Реалізація Містобудівної Хартії СНД передбачає прийняття національним органом державного управління будівництвом, містобудівною та архітектурною політикою низки таких заходів, як: створення національного та міждержавного інформаційних банків даних нормативно-правових актів та інших основоположних документів у сфері містобудівної діяльності Співдружності; створення системи інформаційно сумісних містобудівних та територіальних кадастрів держав-учасниць Співдружності; розробка національних та міждержавних словників термінів і понять щодо містобудівної діяльності на основі існуючих дефініцій тощо [11].

На думку Т. А. Шоевої, положення Містобудівної Хартії, як і інших міжнародних правових актів, визнаних Республікою Білорусь та Республікою Казахстан, підлягають безумовному виконанню державою в якості прийнятих на себе зобов'язань, проте за минуле майже десятиліття жодне із сформульованих у них завдань не було реалізовано на практиці [11].

На виконання Закону Республіки Білорусь «Про основи архітектурної та

містобудівної діяльності в Республіці Білорусь» [143] та Закону Республіки Казахстан «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Казахстан» [144], що були прийняті парламентами цих держав (Національні збори Республіки Білорусь; Парламент Республіки Казахстан), іншими суб'єктами нормотворчості у сфері містобудівної діяльності Республіки Білорусь та Республіки Казахстан (Президентів (Президент Республіки Білорусь; Президент Республіки Казахстан), Уряд (Рада Міністрів Республіки Білорусь; Уряд Республіки Казахстан), міністерства (Міністерство архітектури і будівництва Республіки Білорусь; Міністерство національної економіки Республіки Казахстан), місцеві органи виконавчої влади (адміністрації (акімат) областей міст, районів Республіки Казахстан), органи місцевого самоврядування (обласні, міські виконавчі комітети Республіки Білорусь; місцеві представницькі органів влади (масліхати) Республіки Казахстан) розроблено і введено в дію чималу кількість підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на створення раціональної територіальної організації держави, вироблення механізмів реалізації обраного напрямку містобудівної політики, ефективну організацію та функціонування системи управління розвитком населених пунктів і територій, вдосконалення процесу розробки, погодження та затвердження містобудівельної документації [48; 266].

Аналізуючи вищезазначені багатосторонні міжнародні правові акти, що стосуються питань містобудівної діяльності, прийняті у рамках Співдружності Незалежних Держав, можна зробити висновок, що Україна є повноправною стороною деяких договорів (Містобудівна хартія Співдружності Незалежних Держав, Угода про співробітництво в будівельній діяльності), що накладає на неї обов'язок створення національних і міждержавного інформаційних банків даних про нормативно-правові акти та інші основоположні документи про містобудування і територіальний розвиток держав Співдружності; розробку механізму та інструментів управління сталим розвитком населених пунктів та облаштування територій держав Співдружності; забезпечення взаємоузгодженого планування розвитку територій, охорони навколишнього

середовища та екологічної реконструкції в зонах, що становлять міждержавний інтерес тощо.

До підзаконних нормативно-правових актів Республіки Білорусь та Республіки Казахстан у сфері містобудівної діяльності належать:

– укази Президента Республіки Білорусь «Про заходи із вдосконалення будівельної діяльності» від 14 січня 2014 року № 26 [139] та «Про затвердження Основних напрямів державної містобудівної політики Республіки Білорусь на 2016–2020 роки» [149]. Перший Указ видано з метою вдосконалення порядку здійснення архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності, а також управління будівельною галуззю, інший Указ визначає метою містобудівної політики подальше вдосконалення середовища життєдіяльності населення на основі комплексного і ефективного використання ресурсного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, інноваційних підходів і поетапної реалізації планів соціально-економічного розвитку держави;

– указ Президента Республіки Казахстан «Про затвердження Концепції з реформування нормативної бази будівельної сфери Республіки Казахстан» від 31 грудня 2013 року № 1509 [147], розроблений з метою інтеграції економіки Казахстану в європейське і світове співтовариство з урахуванням інтеграційних процесів в рамках Митного Союзу, ЄврАзЕС та країн СНД, а також державної політики щодо вступу до Світової організації торгівлі (СОТ);

– постанови Ради Міністрів Республіки Білорусь «Питання Міністерства архітектури і будівництва Республіки Білорусь» від липня 2006 року № 973 [37], «Про затвердження Положення про порядок планування, проведення та фінансування капітального ремонту житлового фонду» [151], «Про заходи щодо виконання завдань на 2016 рік з будівництва житлових будинків, обсягах введення в експлуатацію та фінансування будівництва житла та об'єктів інженерної та транспортної інфраструктури в 2017 році» [138], якими відповідно затверджено Положення про Міністерство архітектури та будівництва Республіки Білорусь; порядок планування, проведення та

фінансування капітального ремонту житлового фонду тощо;

– постанови Уряду Республіки Казахстан «Про деякі заходи щодо подальшої реалізації Закону Республіки Казахстан «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність в Республіці Казахстан» [141], «Про вдосконалення архітектурно-містобудівного контролю в Республіці Казахстан» [142]. Зміст цих постанов становлять Правила розробки і узгодження міжрегіональних схем територіального розвитку та Правила розробки і узгодження комплексних схем містобудівного планування територій регіонів; створення на базі департаменту архітектурно-містобудівного контролю при Міністерстві будівництва, житла і забудови територій Республіки Казахстан Державної позавідомчої експертизи проектів (Держекспертиза), Державного центру ліцензування архітектурно-містобудівної діяльності (Держбудліцензія) і Державної архітектурно-будівельної інспекції (Держархбудінспекція) зі статусом республіканських державних підприємств, заснованих на праві господарського відання, з їх дочірніми державними підприємствами в обласних центрах і містах Акмолі та Алмати тощо;

– постанови Міністерства архітектури і будівництва Республіки Білорусь «Про деякі питання атестації керівників, фахівців організацій і індивідуальних підприємств, що здійснюють діяльність в області архітектурної, містобудівної, будівельної діяльності, виконання робіт з обстеження будівель і споруд» [140]; «Про затвердження Інструкції про порядок ціноутворення за проведення державної експертизи архітектурних, будівельних, містобудівних проектів і обґрунтувань інвестування в будівництво» [146], якими затверджується порядок атестації керівників, фахівців організацій і індивідуальних підприємств, що здійснюють діяльність у сфері архітектурної, містобудівної, будівельної діяльності, виконання робіт з обстеження будівель і споруд; порядок ціноутворення за проведення державної експертизи архітектурних, будівельних, містобудівних проектів і обґрунтувань інвестування в будівництво тощо;

– постанова Науково-технічної Ради Агентства будівництва та

архітектурно-містобудівної контролю Міністерства економіки та торгівлі Республіки Казахстан від 27 листопада 1997 року № 11-1 «Про затвердження Інструкції про склад, порядок розробки, погодження та затвердження містобудівних проектів в Республіці Казахстан» [277], яка встановлює склад, порядок розробки, узгодження, експертизи та затвердження містобудівного проекту і є обов'язковою для всіх організацій, установ та інших юридичних осіб незалежно від форм власності, які здійснюють розробку таких проектів в Республіці Казахстан;

- наказ Міністерства архітектури і будівництва Республіки Білорусь «ТКП 45-1.02-298-2014 «Будівництво. Передпроектна (Передінвестиційна) документація. Склад, порядок розроблення та затвердження» [302], яким затверджено порядок розроблення передпроектної (передінвестиційної) документації;

- наказ Комітету у справах будівництва і житлово-комунального господарства Міністерства індустрії і торгівлі Республіки Казахстан «СНиП РК 3.01-01-2008 Містобудування. Планування і забудова міських і сільських населених пунктів» [276], яким затверджено будівельні норми і правила планування та забудови міських і сільських населених пунктів тощо.

Серед нормативно-технічних актів у сфері містобудівної діяльності у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан слід виділити: державний стандарт (ДОСТ) [258; 283], будівельні норми і правила (БНіП) [275], будівельні норми і правила Республіки Казахстан (БНіП РК) [287], республіканські будівельні норми (РБН) [258], міждержавні будівельні норми (МБН) [265], відомчі будівельні норми (ВБН) [38], будівельні норми Республіки Білорусь (БНБ) [145; 281], будівельні норми Республіки Казахстан (БН РК) [47], технічний кодекс усталеної практики (ТКП) [51] тощо.

Порівнюючи підзаконні акти Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та України у сфері містобудівельної діяльності, доходимо висновку про наявність їх великої кількості, що ускладнює правозастосовну діяльність у даній сфері. У зв'язку із цим у межах реформування будівельної галузі та

житлово-комунального господарства законодавцем Республіки Казахстан, науковцями та практиками висловлюється пропозиція щодо систематизації містобудівельного законодавства [92]. Така систематизація, на їх думку, дасть змогу реалізувати пріоритетні національні проекти, створити умови для рівноправного регулювання й розвитку всіх форм господарювання у містобудівельній діяльності; зміцнити законність в області архітектурно-містобудівних відносин, через виявлення наявних ще в цій сфері правових проблем, зокрема проявів корупційних діянь; забезпечити сталий розвиток територій, а саме: планування сталого розвитку населених пунктів та використання земель населених пунктів Республіки Казахстан в області архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності. Інакше кажучи, у Республіці Казахстан вже виникла необхідність прийняття кодифікованого акта – «Архітектурно-містобудівельного кодексу Республіки Казахстан», який би відповідав міжнародним стандартам і правилам у галузі архітектури, містобудування та будівництва. Йдеться також і про те, що в цьому Кодексі слід посилити контроль за якістю будівельної продукції, а саме: будівельно-монтажних робіт, випуску будівельної продукції, дотримання містобудівних норм і правил [92].

На початку березня 2017 року Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства заявило про початок розробки Містобудівного кодексу України, до якого увійдуть всі закони України, які регламентують будівельну галузь. Допомогу Міністерству у розробці Кодексу надаватимуть фахівці з Німеччини [123]. Слід наголосити, що у 2010 році до Верховної Ради України народними депутатами України Ю. С. Сербіним, В. В. Рибак, А. І. Мартинюком, В. А. Поляченком, В. О. Барановим, А. А. Радовцем вже вносився проект Містобудівного кодексу України [242], що установлював загальні правові та організаційні засади планування й забудови територій в Україні і спрямований на формування та розвиток повноцінного середовища життєдіяльності людини, забезпечення сталого розвитку населених пунктів, узгодження державних, громадських і

приватних інтересів. Цей Проект Містобудівного кодексу України (реєстр. № 6400) був прийнятий у першому читанні за основу, а Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики було доручено доопрацювати зазначений законопроект з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

Підсумовуючи розгляд юридичного регулювання містобудівної діяльності у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан, можна зробити певні висновки щодо позитивного досвіду, який можна запозичити Україні.

По-перше, у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан мають місце затверджені програмні документи – Концепція розвитку будівельного комплексу Республіки Білорусь на 2011–2020 роки та Стратегічний план розвитку Республіки Казахстан до 2020 року, які розроблені з метою вдосконалення правових, організаційних, економічних, технічних і технологічних умов для забезпечення сталого розвитку будівельного комплексу. На нашу думку, Україна також потребує подібного програмного документа, який має являти собою систематичний, ефективний та стабільний план потенційної поведінки суб'єктів містобудівної діяльності для найбільш ефективного використання стратегічних ресурсів, можливостей будівельної галузі [148; 286].

По-друге, у кожній республіці є один основний (єдиний) закон, що визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності – Закон Республіки Білорусь «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» та Закон Республіки Казахстан «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Казахстан». В Україні, як зазначалося вище, існують два закони – Закони України «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності». Вважаємо це неприйнятним та пропонуємо визнати нечинним Закон України «Про основи містобудування» з наступним перенесенням

окремих його норм, які відповідають сучасному стану суспільних відносин та потребам сфери містобудування, до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Переходячи до розгляду юридичного регулювання містобудівної діяльності у ФРН, проаналізувавши правові акти та практику їх застосування, теоретичні напрацювання, можемо говорити про відмінну від країн СНД логіку розуміння містобудівної діяльності, змістовного наповнення юридичних актів.

Насамперед потрібно звернути увагу на відсутність у законодавстві ФРН самого визначення «містобудівна діяльність». Будівельний кодекс (Baugesetzbuch – BauGB) [335] взагалі не використовує термін «містобудівна діяльність» (Stadtplanung), а регламентує діяльність публічної адміністрації та приватних осіб у сфері містобудівної діяльності за допомогою таких правових категорій, як план міського розвитку (Bauleitplan), план зонування (Flächennutzungsplan) та план забудови (Bebauungsplan).

Подібне розуміння й німецьких вчених, таких як Simon-Martin Neumair, Klaus Selle, Stefan Bollmann, які вважають, що містобудівна діяльність (Stadtplanung) є цілеспрямованим впливом публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності на просторове розташування певних об'єктів на території населеного пункту з метою забезпечення загального блага шляхом планування, проектування (архітектурної діяльності), будівництва (створення нових об'єктів містобудівної діяльності, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єктів містобудівної діяльності), створення транспортної, соціальної інфраструктури за умови забезпечення безпеки і захисту природних ресурсів, навколишнього середовища [354; 355].

Взагалі юридичне регулювання містобудівної діяльності у ФРН як і в країнах СНД складається із юридичних та технічних актів у сфері містобудівної діяльності.

До юридичних актів належить, насамперед, Будівельний кодекс (Baugesetzbuch – BauGB) [335]. Його положення мають великий вплив на форми, структуру і розвиток територій та населених пунктів. Він визначає

основні містобудівні інструменти, що доступні публічній адміністрації та громаді.

Будівельний кодекс (BauGB) складається із чотирьох глав – загальні правила містобудівної діяльності (Allgemeines Städtebaurecht), особливі (спеціальні) правила містобудівної діяльності (Besonderes Städtebaurecht), інші правила (Sonstige Vorschriften) та заключні положення (Überleitungs- und Schlussvorschriften). Загальні правила містобудівної діяльності (Allgemeines Städtebaurecht) визначають принципи і процедури, яких повинні дотримуватися муніципалітети при підготовці планів міського розвитку (Bauleitplan), планів зонування (Flächennutzungsplan) та планів забудови (Bebauungsplan) [335]. Особливі (спеціальні) правила містобудівної діяльності (Besonderes Städtebaurecht) стосуються визначення міських заходів перепланування, тобто заходів для усунення недоліків у розвитку міст, що приводить до значного покращення проживання у місті, та їх фінансування; обсяги фінансування та види будівельної діяльності (модернізація і ремонт, нове будівництво і заміна будівель, переміщення або модифікація рослин, створення або розширення об'єктів і обладнання для централізованого та децентралізованого виробництва, розподілу, використання або зберігання електроенергії, опалення або охолодження з поновлюваних джерел енергії або когенерації); впровадження концепції соціального міста, за якою місто повинно бути адаптовано для соціально незахищених людей (інвалідів); порядку забудови; заходів щодо поліпшення сільськогосподарських структур [335]. Інші правила (Sonstige Vorschriften) поширюються на регулювання питань визначення вартості землі та інших незалежних оцінок, що формуються незалежними комітетами; ведення земельного кадастру; розгляду земельних спорів у суді; притягнення до юридичної відповідальності [335]. Заключні положення (Überleitungs- und Schlussvorschriften) регулюють спеціальні правила для окремих федеральних земель (Берлін) та спеціальні умови для біженців [335].

Не можемо залишити без уваги положення Будівельного кодексу (BauGB), спрямовані на забезпечення реалізації приватних інтересів у сфері

містобудівної діяльності. Зокрема, при підготовці планів розвитку населеного пункту повинні бути розглянуті: загальні вимоги, що стосуються здорового способу життя та умов праці й безпеки життя і працюючого населення; соціальні і культурні потреби населення, особливо потреби сімей, молоді, старих і людей з обмеженими можливостями, дозвілля і відпочинку; технічне обслуговування, ремонт, розробка, адаптація до відповідного рівня життя районів, підтримка і розвиток ключових зон обслуговування; інтереси будівельної культури, охорони пам'ятників і догляду за пам'ятниками, які варто зберегти, райони, вулиці і місця історичного, художнього або міського значення і організації наземного та міського ландшафту; інтереси охорони навколишнього середовища, в тому числі охорони природи і управління ландшафтом; питання поштового і телекомунікаційного сектору; постачання, зокрема, енергетики і водних ресурсів, в тому числі безпеку поставок; інтереси оборони, цивільного захисту [335].

У плані зонування (Flächennutzungsplan) Будівельний кодекс (BauGB) вимагає інформацію щодо розміру виділених коштів та розподілу їх використання, враховуючи всі деталі – місця центрального виведення стічних вод; близьке розташування шкіл, лікарень, церков, інших соціальних, культурних будівель і споруд; протидію зміні клімату; зберігання електроенергії, опалення або охолодження з поновлюваних джерел енергії або когенерації; акваторії, порти і передбачені акваторій та області, які повинні бути збережені в інтересах боротьби з повеннями тощо [335].

Будівельний кодекс (BauGB) також забезпечує активну участь громадськості у сфері містобудівної діяльності – при отриманні детального плану розвитку окремої території громада може встановити конкретні вимоги до будівництва, які визначають цільність забудови, вказати мінімальні і максимальні розміри для ділянок або максимальну кількість житлових приміщень у житлових будинках, резервні землі для державного житлового фонду або визначити області, які повинні бути звільнені від будівель та мають бути заброньовані для зелених зон або майданчиків [353].

Особливістю участі громадськості у сфері містобудівної діяльності, передбаченої Будівельним кодексом (BauGB), є містобудівні договори щодо реалізації Плану забудови (Bebauungsplan). Будучи складовою частиною законодавства про будівельні плани, містобудівні договори покликані виконувати публічно-правову функцію з управління видами користування земельними ділянками. Вони призначені для здійснення публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності своїх повноважень за рішенням містобудівних завдань [113; 288].

Згідно з абз. 1 § 11 Будівельного кодексу (BauGB) громадськість може укладати містобудівні договори. Це вельми коротке декларативне формулювання кореспондує з положеннями ст. 28 Конституції ФРГ (Grundgesetz – GG) [344] про те, що громадам має бути надано право регулювати в рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевого співтовариства. Формулювання абз. 1 § 11 BauGB не дає чіткого визначення містобудівного договору, тому це визначення не носить яскраво вираженого характеру; поняття містобудівного договору в зв'язку з цим є родовим поняттям, яке охоплює всі договори, укладені громадою на практиці в рамках містобудівного права [356]. Відповідно до § 11 Будівельного кодексу (BauGB) перелік договорів, що укладаються громадою і приватною особою в сфері будівельного права, є відкритим. Предметом містобудівного договору можуть бути: підготовка і проведення містобудівних заходів контрагентом за його рахунок; сприяння та забезпечення досягнення цілей, поставлених керівним будівельним планом, особливо користування земельними ділянками, в тому числі й щодо встановлення терміну користування або будь-якої умови, проведення заходів з компенсації за змістом абз. 3 § 1a Будівельного кодексу ФРН, задоволення потреби в житлі груп населення з особливими потребами, забезпечення їх житловою площею, а також потреб населення, яке проживає в цій місцевості; взяття на себе витрат або інших витрат, які виникають або виникли у громади в зв'язку з проведенням містобудівних заходів і є умовою або наслідком запланованого проекту [342] тощо.

Підсумовуючи аналіз Будівельного кодексу ФРН (BauGB), можна зробити висновок про його змістовну відмінність від аналогічних законів країн СНД у сфері містобудівної діяльності. Це може пояснюватися федеративним устроєм Німеччини, високим рівнем відповідальності за свою діяльність публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, турботою держави про населення, що виражається у створенні комфортних умов проживання на території ФРН та сприятливого життєвого середовища.

Серед інших законодавчих актів у сфері містобудівної діяльності ФРН можна назвати Закон про територіальне планування (Raumordnungsgesetz – ROG) [352], що встановлює правові та організаційні основи планування великих територіальних одиниць (федеральної території, федеральних земель) з метою сталого розвитку територій з урахуванням державних та приватних інтересів. У Законі про територіальне планування (Raumordnungsgesetz – ROG) надаються визначення основних термінів; регламентуються концепція просторового планування території, принципи просторового планування території, види планів просторового планування території, процедури просторового планування території тощо.

До підзаконних нормативних актів належать: Порядок про використання земельних ділянок для будівельних потреб (Baunutzungsverordnung – BauNVO) [357], що регулює правила забудови земельних ділянок під малі мікрорайони (WS), житлові райони (WR), загальні житлові райони (WA), спеціальні житлові райони (WB), сільські райони (MD), змішані райони (MI), міські райони (MU), бізнес-парки (GE), промислові райони (GI) тощо; Порядок використання та нанесення символів на плани землекористування, міського розвитку, зонування, забудови (Planzeichenverordnung – PlanZVO), будівельні положення окремих земель – Landesbauordnungen (LBO) [337; 336; 347] тощо.

Декілька слів потрібно сказати про нормативно-технічні акти, що визначають загальні принципи будівництва [339; 340]. Для всіх будівельних матеріалів та всіх видів будівництва існують стандарти будівництва. У будівельних нормах визначаються кількість, розмір та якість окремих видів

продукції, процесів або методів будівництва. У стандартах будівництва визначаються опорні значення для розмірів і якості будівництва. Будівельні стандарти формують основу для гарантій. Стандарти будівництва реєструються в Німеччині, як правило, в якості стандартів DIN. Стандарти будівництва включають в себе: Стандарти DIN (Німецький промисловий стандарт), Стандарти EN (Європейські стандарти), Стандарти ISO (міжнародні стандарти), рекомендації ЕТВ [339; 340].

Підсумовуючи розгляд юридичного регулювання містобудівної діяльності у ФРН, можна зробити певні висновки щодо позитивного досвіду, який можна запозичити Україні.

По-перше, не зважаючи на те, що ані у Республіці Білорусь, ані у Республіці Казахстан досі не прийнято кодифікованих актів, хоча це питання активно обговорюється науковцями та практиками, його варто було б вирішити в Україні. На нашу думку, Містобудівний кодекс України зможе забезпечити систематизацію законодавства у сфері містобудівної діяльності та узгодження його положень з нормами суміжних галузей законодавства, сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, удосконаленню порядку і прозорості прийняття ними рішень з питань містобудівної діяльності, забезпеченню реалізації прав територіальних громад та окремих громадян, ефективному використанню територій, удосконаленню порядку підготовки, погодження і затвердження містобудівної документації, а також створенню умов для ефективного міжнародного співробітництва у сфері містобудівної діяльності [239]. Крім того, Містобудівний кодекс України буде спрямовано на вдосконалення чинного містобудівного законодавства з метою створення сприятливих умов для інвестицій у будівництво, удосконалення дозвільних процедур, забезпечення сталого розвитку населених пунктів і територій на основі містобудівного врегулювання процедур врахування державних, громадських та приватних інтересів при плануванні територій, вдосконаленню нормативної бази у сфері містобудівної діяльності. До завдань Містобудівного кодексу

України можна віднести створення сприятливих умов для подальшого розвитку містобудівної діяльності, залучення інвесторів та населення до процесу розвитку населених пунктів, упорядкування розвитку територій відповідно до рішень містобудівної документації, встановлення провідного значення містобудівної документації та місцевих правил у врегулюванні розвитку населених пунктів і територій, підвищення рівня гарантій для інвестицій у будівництво за рахунок прийняття принципових рішень на початкових етапах розміщення будівництва об'єктів [242].

По-друге, із наведеного аналізу досвіду юридичного регулювання містобудівної діяльності у ФРН можна зробити висновок, що містобудівна діяльність у ФРН орієнтована на потреби громади і спрямована на вирішення всієї сукупності проблем, починаючи із виділення земельної ділянки під будівництво та закінчуючи охороною навколишнього середовища, де в епіцентрі завжди повинна стояти людина, і зусилля публічної адміністрації повинні бути спрямовані на вирішення її проблем.

На жаль, зовсім інша ситуація у колишніх країнах СНД, в яких законодавство у сфері містобудівної діяльності, у своїй більшості, не спрямоване на задоволення потреб громади та окремої людини. Вони містять чимало адміністративних перепон. Зокрема, адміністративні бар'єри присутні у встановлених регламентах та процесі оформлення численних дозвільних документів при отриманні містобудівної документації. Підзаконні акти містобудівного законодавства нерідко суперечать один одному, що призводить до колізії норм.

1.4. Містобудівне право як напрям диференціації адміністративного права України

Аналіз юридичного регулювання містобудівної діяльності як в Україні, так і поза її межами, показав наявність численних нормативно-правових актів, які регулюють складну систему адміністративних, господарських, земельних,

житлових, екологічних, цивільних, трудових та інших відносин, спрямованих на формування повноцінного життєвого середовища, що здійснюється публічною адміністрацією та включає у себе прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудівної діяльності, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення відповідної інфраструктури [227].

Такі нормативно-правові акти, якщо говорити про Україну, на жаль, нині перебувають у несистематизовану вигляді, що, поміж іншим, пов'язано з відсутністю відповіді на питання про те, яка галузь права утворюється за їх рахунок. Очевидно, що може йтися про формування у межах національної системи права нового галузевого утворення, подібно до митного права [126, с. 8], соціального права [28], інформаційного права [172] тощо, тобто тих галузей права, про які ще кілька десятиків року тому ніхто нічого не чув. Обґрунтовуючи подібні тенденції, науковці наголошують на тому, що виділення названих правових утворень пов'язане із виникненням нових суспільних відносин, нових об'єктів правового регулювання, розвитком спеціального законодавства [28; 172]. При цьому зауважимо, що доводячи існування тенденцій у праві автори орієнтуються вже не лише на предмет та метод правового регулювання, а й на інші чинники. Зроблені у такий спосіб висновки та пропозиції подекуди є цікавими, а подекуди доволі несподіваними. Зупинимося на цьому аспекті більш детально, зробивши акцент на вивченні існуючих підходів до розуміння містобудівного права, які нині склалися у науці.

Вперше питання про необхідність утворення нового інституту, що об'єднав би однорідні норми права, що регулюють відносини у сфері містобудівної діяльності, порушив І. М. Смоляр, який запропонував під містобудівним правом розуміти сукупність встановлених або санкціонованих державою обов'язкових правил в основних сферах містобудівної діяльності, дотримання яких забезпечується заходами державного (владного) впливу [274,

с. 56.].

Згодом ідея про необхідність утворення містобудівного права була підтримана у працях О. П. Анісімова, Н. Г. Юшкова [16], І. О. Ізарової [83], Ю. А. Крюкова, А. П. Сизова [106], І. М. Миронець [124], В. К. Сидорчука [263], А. П. Хряпинського [322].

Так, наприклад, О. П. Анісімов та Н. Г. Юшкова, обґрунтовуючи необхідність виділення містобудівного права, писали, що для цього є усі підстави, зокрема: 1) певна сфера суспільного життя, якою виступає містобудівна діяльність; 2) містобудівне законодавство та власний понятійний апарат; 3) системна сукупність норм, яка утворюється з певних правових інститутів: управління містобудівною діяльністю; територіального планування; містобудівного зонування; планування території; архітектурно-будівельного проектування; інформаційного забезпечення містобудівної діяльності; відповідальності за порушення законодавства про містобудівну діяльність тощо; 4) принципи містобудівного права; 5) власний метод правового регулювання – змішаний (імперативний та диспозитивний) [16; 292].

І. О. Ізарова визначає містобудівне право як галузь права, що є сукупністю правових норм, які регулюють відносини у сфері містобудівної діяльності з метою створення та підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини, у тому числі задля забезпечення публічних і приватних інтересів при плануванні та забудові територій населених пунктів [83].

Дещо по-іншому до сутності містобудівного права підходила В. К. Сидорчук, яка, на відміну від названих вище авторів, обстоювала точку зору про існування публічно-правових та приватноправових відносин у сфері містобудівної діяльності, що регулюються, відповідно, публічно-правовими та приватноправовими актами. Це, як наслідок, допомогло їй виділити публічне та приватне будівельне право. Приватне право, продовжувала авторка, за допомогою законодавства і договорів визначає порядок реалізації приватного інтересу у сфері містобудівної діяльності, а публічне право – публічного

інтересу. Технічними засобами реалізації приватного інтересу у сфері містобудівної діяльності у приватному праві є цивільні спори між партнерами і їх розгляд у цивільному процесі. Публічне ж право проявляється через приписи та інші акти публічної адміністрації та розгляд адміністративних спорів в адміністративному судочинстві. У сфері містобудівної діяльності до публічного права належать планові та земельні норми, інші правила про порядок будівництва. Їх предметом є територіальне планування забудови (плани використання площ і плани будівництва будівель і споруд), видача дозволів на будівництво, державний нагляд за дотриманням будівельних норм і т.п. [263].

Дещо схожу позицію висловлювали Ю. А. Крюкова та А. П. Сизова, які наголошували на тому, що призначенням містобудівного права є реалізація публічно-правового (правомочність держави визначати процедуру погодження та затвердження генеральних планів, встановлювати державні містобудівні нормативи, що регламентують порядок проведення державної, відомчої та незалежної експертизи) та приватноправового інтересу (встановлення прав власників нерухомості по легітимному використанню і зміни (будівництву) об'єктів нерухомості) у сфері містобудівної діяльності [106, с. 5–7].

Уважне опрацювання наведених точок зору свідчить про те, що значна кількість авторів сходиться на думці, що містобудівне право об'єднує у собі нормативні положення як публічно-правового, так і приватноправового характеру. При цьому вони, як ми бачимо, не намагаються такі нормативні положення роз'єднати, допускаючи, як наслідок, можливість об'єднання у межах одного галузевого утворення норм різної правової природи. Проте, на наш погляд, такий підхід є помилковим, оскільки він суперечить теорії поділу права на приватне та публічне, відповідно до якої, як відомо, усі галузі права поділяються на ті, що сформовані з норм приватного права та ті, що утворюються за рахунок норм публічного права [23; 178]. Інакше кажучи, це означає, що галузь права має складатися або з норм приватного права, або з норм публічного права і аж ніяк не може бути комплексною за своєю правовою природою. Таким чином, головний недолік усіх наведених вище визначень

містобудівного права зводиться до того, що їх автори намагаються зробити з нього комплексне (приватно-публічне) правове утворення.

Принагідно зазначимо, що окремі автори [8; 24, с. 134–144; 260; 268; 328]. вказують на те, що неможливо провести чітке розмежування між нормами приватного та нормами публічного права. Ця думка є доволі давньою, адже вона була розвинута ще за радянських часів, коли це завдання, дійсно, не можна було виконати як з огляду на заперечення існування публічного та приватного права як такого [17; 251], так і з огляду на відсутність практичної потреби у цьому.

Однак сьогодні ситуація кардинально змінилася і питання про розмежування названих утворень набуває неабиякого теоретичного та практичного значення, оскільки визначення правової природи галузей права не можна здійснити без урахування теорії поділу права на приватне та публічне.

Аналізуючи наукові праці, присвячені проблематиці поділу права на приватне та публічне, доходимо висновку, що доволі часто завдання щодо проведення такого розмежування вітчизняні автори намагаються розв'язати за рахунок виділення у відповідних нормах права приватного або публічного інтересу [167; 168; 169; 261]. На думку В.Н. Селіванова та Н.М. Діденко, норми, інститути, галузі приватного права спрямовані на визначення й забезпечення межі діяльності окремих осіб, в яких вони можуть досягати своїх власних цілей, що насамперед відповідають їх особистій природі та обумовлені їх власними інтересами. Приватне право має визначатися передусім як сфера відносин свободи і самовизначення особи, прав приватного володіння. Проте вступати в приватноправові відносини можуть не лише фізичні і юридичні особи, а й публічні утворення, включаючи й державу, однак лише за умов, коли вони діють заради власних індивідуальних потреб і цілей та визначаються за правовим статусом як приватні володільці або контрагенти [168, с. 39; 261].

Дещо подібні позиції можна почути і на рахунок публічних інтересів. Так, С. В. Петренко, Н. В. Разуваєв, І. П. Андрушко зазначають, що публічність як головний елемент публічних інтересів передбачає присутність держави, вся

діяльність якої (публічна діяльність) як загальносоціального інституту спрямована на задоволення інтересів суспільства як у цілому (наприклад, забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій, визначення та раціональне взаємне розташування зон житлової й громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів), так і інтересів великих соціальних груп (виборців, національних меншин, територіальних громад) [15; 167; 252; 306]. Інакше кажучи, в узагальненому вигляді публічним інтересом може називатися визнаний державою та врегульований (забезпечений) правом інтерес, який слугує меті забезпечення цілісності і стійкого функціонування суспільства, має особливий порядок реалізації, носить імперативний характер, на його захисті стоять різні державні інститути, а його реалізація завжди відбувається у певних інституційних формах [107; 259].

Яскравим прикладом сфери, в якій відбувається реалізація публічного інтересу, є містобудівна діяльність, що знаходиться у межах функціонального впливу з боку суб'єктів публічної адміністрації, які відповідають за прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудівної діяльності тощо. Правову основу такого інтересу становлять численні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які спрямовуються на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів; планування, забудову та інше використання територій; розробку і реалізацію містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій; визначення територій, вибір, вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб; 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; захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-

побутових факторів, небезпечних природних явищ; розвиток національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні; забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудівної діяльності, формування й реконструкція містобудівних ансамблів, кварталів, районів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів; підготовка кадрів для містобудівної діяльності, підвищення їх кваліфікації [227].

Задля забезпечення публічного інтересу у сфері містобудівної діяльності суб'єкти публічної адміністрації розробляють і затверджують будівельні норми, державні стандарти, норми і правила щодо планування, забудови та іншого використання територій, проектування і будівництва об'єктів містобудівної діяльності, що встановлюють комплекс якісних та кількісних показників і вимог, які регламентують розробку і реалізацію містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів з урахуванням соціальних, природно-кліматичних, гідрогеологічних, екологічних та інших умов і спрямовані на забезпечення формування повноцінного життєвого середовища та якнайкращих умов життєдіяльності людини.

Окремо слід сказати, що фінансування робіт з прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудівної діяльності, 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, розроблення будівельних норм, державних стандартів, норм і правил здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Викладене дає підстави стверджувати, що містобудівна діяльність являє собою одну з тих сфер, в яких знаходить прояв публічний інтерес, спрямований на забезпечення містобудівних потреб усього суспільства. Відповідно виникають та розвиваються публічно-правові норми, спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу [168, с. 40]. Отже, можна зробити

проміжний висновок, що у сфері містобудівної діяльності публічно-правові норми можуть і повинні бути віднесені до окремої галузі права – містобудівного права, при цьому у межах названої галузі права мають бути лише норми однієї правової природи – публічно-правової.

Проте викладене не означає, що у сфері містобудівної діяльності не існує приватних інтересів. Вони є, і їх там доволі багато. І при цьому може бути й так, що учасниками з їх реалізації може бути і публічна адміністрація, яка, таким чином, може брати участь як у забезпеченні реалізації публічних, так і у забезпеченні реалізації приватних інтересів. З огляду на це виникає необхідність розмежування публічних відносин та приватних відносин, які знаходять прояв у сфері містобудівної діяльності. Таке розмежування може бути здійснено на підставі відповідних наукових теорій.

Слід зазначити, що вітчизняна правова доктрина не виробила надійних теорій розмежування приватного та публічного права, що змушує нас у черговий раз звернутися до закордонного досвіду.

Так, німецькими вченими [338; 343] вже понад сто років тому розроблено декілька теорій розмежування приватного та публічного права, які з успіхом використовуються для розв'язання названого завдання. Наразі йдеться про теорію субординації, спеціально-правову теорію та двоступеневу теорію.

Теорія субординації застосовується насамперед у випадках, коли необхідно встановити правову природу дій публічної адміністрації або правового спору, який виник між громадянином та державою, що протистоять один одному. Якщо між громадянином та державою виникають відносини влади-підпорядкування, то відповідні дії публічної адміністрації або адміністративні акти, які стосуються цих відносин, мають публічно-правову природу. Викладене однаково стосується і правових спорів, що виникають з цих відносин. У разі, коли між громадянином та державою виникають відносини, в яких вони взаємодіють як рівнозначні суб'єкти, то дії публічної адміністрації або адміністративні акти мають приватноправову природу [76, с. 60–61].

Згідно зі спеціально-правовою теорією до публічного права відносять норми права, які за будь-яких умов їх застосування уповноважують або зобов'язують суб'єкта публічної адміністрації до певної дії та рішення. Інші норми належать до приватного права. Застосування цієї теорії здійснюється у два етапи: спочатку необхідно встановити, які саме правові приписи є об'єктом правового спору і лише після цього з'ясовувати, чи є вони публічно-правовими [76, с. 62].

Двоступенева теорія розмежування приватного та публічного права застосовується переважно у двох сферах: надання субвенцій (субсидій, дотацій) та у сфері користування публічними установами (об'єктами). У цій теорії відправними є два положення. По-перше, публічна адміністрація може виконувати покладені на неї обов'язки також і в приватноправовій формі. По-друге, публічна адміністрація може втілювати у життя публічно-правові рішення за допомогою приватноправових дій, що спираються на положення цивільного права. З другого положення випливає висновок про існування правовідносин, в яких мають місце як публічно-правові (адміністративні), так і приватноправові елементи. Саме для таких випадків і розроблена дана теорія [76, с. 63–64].

В якості проміжного висновку зазначимо, що названі теорії можуть без будь-яких проблем бути перенесені на національний «юридичний ґрунт» з подальшим застосуванням як на рівні теорії, так і на рівні правозастосування.

Визначившись із тим, що містобудівне право є галузевим утворенням, яке складається з норм публічного права, ми маємо дати також відповідь і на питання про його місце у системі публічного права.

Існування публічного права має давню історію. Його витoki починаються ще з часів Стародавнього Риму. У судовій практиці і юриспруденції Риму розрізняли дві галузі права – публічне «*jus publicum*» і приватне право «*jus private*». Римські юристи виокремили з публічного права право приватне – як протилежність праву публічному. Зокрема, класичне розмежування публічного і приватного права було запроваджено римським юристом

Ульпіаном (170–228 рр.), який визначив, що публічне право стосується становища римської держави, а приватне право – інтересів окремих осіб [63, с. 35].

Термін «публічне право» увійшов у вітчизняну юридичну понятійну систему порівняно недавно. І на сьогодні загальновизнаним є визначення публічного права як підсистеми права України, яка складається з норм, що регулюють відносини, пов'язані зі здійсненням функцій публічної адміністрації у сфері забезпечення реалізації публічних інтересів [29; 76, с. 56; 296, с. 145]. Іншими словами, публічне право охоплює собою сукупність правил поведінки, які існують для цілей не окремої особи, а всієї громади, суспільства в цілому, на протипагу інтересам окремих його членів. Публічне право, як наслідок, регулює відносини, в яких суб'єкт публічної адміністрації діє з приводу і для реалізації функцій і завдань держави, реалізації її цілей [36].

Головними особливостями публічного права слід вважати те, що його норми регулюють відносини, в яких однією стороною є суб'єкт публічної адміністрації, що здійснює публічно-владні повноваження для реалізації публічних функцій і завдань, спрямованих на задоволення публічного інтересу [76, с. 57]; владні повноваження суб'єкта публічної адміністрації поєднують у собі елементи суб'єктивного права та обов'язку. З одного боку, владне повноваження є правом суб'єкта такого повноваження, оскільки він може як реалізувати, так і не реалізувати його, тобто у суб'єкта є альтернатива. З другого боку, законодавство визначає чіткі умови реалізації владного повноваження [23]; публічні правовідносини (адміністративні), через існування підпорядкованості приватних осіб волі суб'єктів публічної адміністрації, реалізованих у публічно-владних повноваженнях, мають розглядатися судом з огляду на всебічний захист прав фактично слабшої сторони у відносинах (приватної особи) [23].

Публічне право є складним утворенням, у межах якого можуть бути виділені такі основні елементи: конституційне право, кримінальне право, фінансове право, адміністративне право, бюджетне право, право Європейського

союзу, міжнародне публічне право. Саме зазначені складові публічного права забезпечують реалізацію публічних інтересів, створюють умови правопорядку, за наявності яких приватні особи почувають захищеність і мають можливість реалізувати власні інтереси.

Найбільш об'ємним (за кількістю правових норм) елементом публічного права є адміністративне право, яке існує лише в межах таких категорій, як інститути публічної влади, публічні інтереси та публічне управління [76, с. 57]. Отже, можна сказати, що норми адміністративного права визначають способи та межі функціонування публічної адміністрації [121, с. 327].

Сьогодні в юридичній літературі під адміністративним правом розуміють сукупність (систему) правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення публічною адміністрацією реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [4, с. 73]. Проте, на нашу думку, таке визначення не повною мірою охоплює зміст даної категорії у зв'язку із складним характером адміністративного права. З огляду на це ми пропонуємо розкрити зміст адміністративного права через виокремлення певних груп однорідних суспільних відносин, що підпадають під його регулятивний вплив.

Більшість вчених-адміністративістів погоджуються, що адміністративне право регулює суспільні відносини, які формуються: а) у ході діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних послуг; б) у процесі внутрішньої організації та діяльності публічної адміністрації, а також у зв'язку з проходженням публічної служби; в) у сфері взаємодії публічної адміністрації з інституціями громадянського суспільства; г) у сфері публічного управління об'єктами державної та комунальної власності [4, с. 70–71; 76, с. 67]. Слід зазначити, що наведені групи суспільних відносин у сфері публічного

управління відображають тенденції сучасного реформування адміністративного права з метою наближення цієї галузі українського права до стандартів адміністративного законодавства країн європейського співтовариства.

З огляду на це німецькі вчені виділяють у змісті адміністративного права загальні та особливі норми, які об'єднуються, відповідно, у межах загального та особливого адміністративного права. Загальне адміністративне право регулює адміністративну діяльність, адміністративні процедури, організацію публічної адміністрації та містить у собі правила, принципи, правові інститути, які мають відношення до усіх сфер діяльності публічної адміністрації [121, с. 184]. Іншими словами, до Загального адміністративного права відносяться норми (у тому числі правові принципи), що діють у всіх сферах організації і функціонування публічної адміністрації. Воно об'єднує найбільш типове, загальне в правовому регулюванні зазначеної сфери [4, с. 127]. Натомість Особливе адміністративне право будується з урахуванням переліку функцій (обов'язків) публічної адміністрації. Відповідно порядок реалізації кожної з таких функцій, а отже, регулювання відносин, що будуть виникати у цій сфері між публічною адміністрацією та приватними особами, здійснюється за рахунок окремої галузі особливого адміністративного права [121, с. 327–328]. Таким чином, Особливе адміністративне право регулює окремі сфери діяльності публічної адміністрації, які сформувалися в окремі галузі адміністративного права – медичне право, митне право, земельне право, господарське право тощо. Названі сфери діяльності публічної адміністрації мають сьогодні чітке правове регулювання у вигляді спеціальних законодавчих актів, які власне й утворюють систему джерел Особливого адміністративного права [121, с. 193].

Одним із напрямів діяльності публічної адміністрації є містобудівна діяльність, що відповідно до Закону України «Про основи містобудування» є цілеспрямованою діяльністю публічної адміністрації по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища. Виконання зазначеної функції покладається як на Міністерство регіонального розвитку, будівництва

та житлово-комунального господарства України, яке відповідає за формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності [180], так і на органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [225] до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить 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); 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 тощо.

Названі нормативні акти підтверджують існування окремого напряму діяльності публічної адміністрації, зміст якого конкретизується у чималій кількості інших правових актів, насамперед Законі України «Про основи містобудування» [227], Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] та інших.

Продовжуючи та розвиваючи думку про приватноправову та публічно-правову природу містобудівної діяльності, зазначимо, що є усі підстави для того, щоб погодитися з німецьким вченим Р. Штобером [327, с. 13], а також його послідовниками в Україні Р. С. Мельником [121; 120, с. 46], О. А. Моргуновим [133, с. 78], Є. В. Петровим [168, с. 95] та іншими науковцями, які пропонують виділяти у межах певної галузі права три складові елементи або точніше, галузі права, надавши їм, відповідно, самостійного статусу.

У даному разі йдеться про первинний досвід Р. Штобера, який розглядає: адміністративно-господарське право (сукупність норм та положень, які регламентують створення та діяльність адміністративних органів та установ, покликаних займатися інфраструктурним та інформаційним забезпеченням, плануванням, наглядом, управлінням та сприянням розвитку економіки, а також правовідносини, що виникають між суб'єктами економічної діяльності та публічною адміністрацією); приватногосподарське (галузь приватного права, що стосується економіки); кримінально-господарське право (сукупність правових норм, які встановлюють кримінальну відповідальність за господарські злочини). Перший та третій елементи входять до підсистеми публічного права, тоді як другий – до підсистеми приватного права. Необхідність розмежування названих правових утворень, на його думку, пов'язана з тим, що вплив на економіку здійснюється за допомогою як норм приватного, так і норм публічного права. І приватне, і публічне право по-своєму розглядають юридичні аспекти створення, виробництва та розподілу благ і надання послуг. Таким чином, у регулюванні економічних процесів знаходиться місце як для приватного, так і публічного права і, зокрема, для кримінального з його заборонами та санкціями, що застосовуються у сфері господарської діяльності [327, с. 12–13].

Запропонована концепція дає змогу здійснити диференціацію інших галузей права України, зокрема й містобудівного права. Аналізуючи вищенаведене, доходимо висновку про те, що у межах однієї галузі права (господарське право, спортивне право, містобудівне право) мають бути лише норми однієї правової природи – приватної чи публічної. Говорячи про адміністративно-містобудівне право, ми повинні мати на увазі, що йдеться про норми публічного права (насамперед адміністративного) та публічні інтереси у сфері містобудівної діяльності. Навпаки, приватне-містобудівне право регулюється приватноправовими нормами (передусім цивільного) задля задоволення приватних інтересів. Це, на наш погляд, вирішує низку проблем та суперечностей у межах відповідних галузей права (розмежування судових

юрисдикцій, труднощі з викладанням відповідних галузей права у межах самостійних навчальних дисциплін, виділення інститутів галузі права).

Отже, на підставі викладеного можна зробити висновок, що містобудівне право виступає складовим елементом Особливого адміністративного права та являє собою галузь права України, яка регулює відносини між публічною адміністрацією та іншими суб'єктами містобудівної діяльності, зокрема приватними особами, що виникають у сфері містобудівної діяльності з метою створення та підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини в Україні.

Необхідним кроком на шляху пізнання сутності містобудівного права є визначення його внутрішньої будови, для позначення якої використовують термін «система права». Аналіз юридичної літератури дає змогу говорити про однастайність думок у визначенні поняття «система права», під яким розуміють об'єктивно обумовлену сукупністю суспільних відносин структуровану єдність взаємопов'язаних та взаємодіючих між собою елементів – норм, інститутів, підгалузей, галузей [102; 121, с. 15; 268; 324;]

Проте слід розрізняти «систему права» як загальне поняття, що характеризує в цілому структуру права України, яке складається з галузей права, інститутів та норм, від, наприклад «системи адміністративного права» як галузі права, що складається відповідно з інститутів та норм. Як було зазначено вище, адміністративне право складається із Загальної частини та Особливої частини, при цьому остання – з окремих галузей права, однією з яких є містобудівне право.

Містобудівне право також має свою систему, під якою варто розуміти сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих між собою елементів – норм та інститутів у сфері містобудівної діяльності.

Первісним елементом системи права, зокрема містобудівного права, є норма права. При характеристиці норми права як структурного елементу системи, як правило, звертають увагу на те, що норма права може стати елементом системи лише у тому випадку, коли її регулюючий вплив за своєю

метою буде збігатися із метою функціонування усієї системи відповідної галузі права [121, с. 70]. Таким чином, норму права можна визнати елементом системи містобудівного права лише у тому разі, коли її регулюючий вплив за своєю метою буде співпадає з метою функціонування усієї системи містобудівного права, що полягає у регулюванні суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності.

Норми містобудівного права є підвидом норм адміністративного права, а отже, відповідно характеризуються як загальними особливостями останніх [4; 40], так і мають власні характерні риси – загальнообов’язкові правила поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають між публічною адміністрацією та приватними особами у сфері містобудівної діяльності; спрямовані на забезпечення реалізації публічного інтересу у сфері містобудівної діяльності; завдяки їм забезпечується функціонування публічної адміністрації, що реалізують функцію держави у сфері містобудівної діяльності.

Норми містобудівного права здатні регулювати окремі підвиди суспільних відносин між суб’єктами містобудівної діяльності, як, власне, і називаються інститутами містобудівного права. Питання щодо визначення інститутів містобудівного права є надзвичайно складним і потребує аналізу як нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності, так і наукових праць з цієї тематики.

Так, керуючись положеннями чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності можна виділити наступні інститути містобудівного права. Відповідно до:

Закону України «Про основи містобудування» [227]:

- інститут суб’єктів містобудівної діяльності (саморегулівні організації);
- захисту життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ, збереження пам’яток культурної спадщини;
- інститут забезпечення містобудівної діяльності (будівельні норми,

державні стандарти, норми і правила, містобудівна документація, містобудівний кадастр);

- інститут державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду;

Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235]:

- інститут об'єктів містобудівної діяльності;

- інститут планування територій;

- інститут забудови (будівельної діяльності) територій;

Закону України «Про архітектурну діяльність» [187]:

- інститут архітектурної діяльності;

- інститут громадського контролю;

Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [189]:

- інститут відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [193]:

- інститут надання дозвільних документів;

Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [228]:

- інститут державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;

постанови Кабінету Міністрів України «Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури» [185]:

- інститут авторського нагляду під час будівництва об'єкта архітектури (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту будівель і споруд, а також технічного переоснащення діючих підприємств);

постанови Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» [170]:

- інститут прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;

постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку

проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [214]:

- інститут громадських слухань;

наказ Держархбудінспекції України від 13 лютого 2014 року № 25 «Про забезпечення надання Держархбудінспекцією України та її територіальними органами адміністративних послуг» [194]:

- інститут адміністративних послуг (видача сертифікатів, дозволів на виконання будівельних робіт, інформації про анулювання дозволів та внесення відповідних змін до них, а також відмова у видачі сертифікатів, дозволів на виконання будівельних робіт, анулювання дозволів та внесення відповідних змін до них);

проектів Містобудівного кодексу України від 29 вересня 2009 року № 5181 та від 18 травня 2010 року № 6400 [242; 243]:

- інститут інфраструктури;
- інститут реконструкції територій;
- інститут забезпечення містобудівної діяльності (містобудівний кадастр, містобудівний моніторинг, фінансування);
- інститут державної експертизи у сфері містобудівної діяльності;
- інститут зонування територій;
- інститут ліцензування містобудівної діяльності;
- інститут професійної атестації у сфері містобудівної діяльності тощо.

Зазначений перелік інститутів містобудівного права ще раз доводить, що містобудівне право як галузь об'єднує у собі багато джерел – нормативно-правових актів. На нашу думку, на підставі лише окремих правових актів не можна виділяти інститути містобудівного права. Отже, потрібно ще звернутися до наукових розробок з цього питання. Вже потім, поєднавши узагальнення нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності та відповідний науковий досвід, потрібно виділити систему інститутів містобудівного права.

Аналіз юридичної літератури дає змогу зробити висновок, що питанням дослідження містобудівного права України як окремої галузі права, зокрема галузі Особливого адміністративного права, приділяється досить мало уваги. Вчені обмежуються висловлюванням своєї думки стосовно можливості існування містобудівного права, з одного боку, як окремої галузі права, вважаючи, що є абсолютно всі підстави виокремлення містобудівного права як галузі права: велику та яскраво виражену специфічну діяльність, методи, принципи та джерела, наявність інститутів, які утворюють систему, а також специфічні поняття та категорії містобудівного права як факультативні ознаки [16; 83]. З другого боку, – комплексної галузі права, в якій об'єднані норми і правові інститути цивільного, адміністративного, земельного та інших галузей права. Прихильники зазначеної концептуальної теорії поняття «містобудівне право» в широкому сенсі формулюють на базі змісту містобудівних законів і норм, в яких регулюються різні види містобудівних відносин договірних та управлінського спрямування, де договірні відносини регламентуються нормами цивільного, господарського права, а управлінські відносини зосереджені в межах предмета адміністративного права [50; 291; 292].

О. В. Стукаленко, яка розглядаючи теоретико-правові та праксеологічні засади адміністративно-правового забезпечення будівельної галузі, визначила систему інститутів, що становлять зміст містобудівного права [290, с. 10]. До них належать: інститут правового статусу суб'єктів адміністративно-будівельних правовідносин; інститут планування територій України; інститут прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта; інститут ліцензування; інститут дозвільних процедур; інститут контрольних заходів (державний архітектурно-будівельний контроль); інститут адміністративної відповідальності; громадський контроль (громадські слухання). Проаналізувавши наукову позицію О. В. Стукаленко з цього питання, ми не можемо її підтримати. Йдеться про те, що не було враховано такі обов'язкові інститути містобудівного права: інститут будівельної діяльності (забудови територій), інститут архітектурної діяльності, інститут інфраструктури тощо.

З огляду на викладене ми пропонуємо визначити чітку систему містобудівного права, яка складається з окремих інститутів у сфері містобудівної діяльності. У підґрунтя такої системи, на наш погляд, має бути закладено національне законодавство та розробки вітчизняних науковців.

Отже, система містобудівного права повинна бути представлена наступними інститутами:

- інститут суб'єктів містобудівної діяльності (поняття та види, правовий статус, підготовка, атестація та підвищення кваліфікації);
- інститут прогнозування розвитку населених пунктів і територій (розробка демографічного, економічного та бюджетного прогнозів для областей і міст);
- інститут землекористування (визначення територій та використання земель для містобудівних потреб);
- інститут планування населених пунктів і територій (розроблення Генеральної схеми планування території України; склад, зміст, порядок розроблення схем планування окремих частин території України; розроблення генеральних планів населених пунктів, детальних планів території);
- інститут зонування населених пунктів і територій (розроблення плану зонування території);
- інститут реконструкції населених пунктів і територій (комплексна, часткова);
- інститут архітектурної діяльності (організація та здійснення);
- інститут будівельної діяльності (забудови територій) (нове будівництво, консервація, прийняття спорудженого об'єкта містобудівної діяльності в експлуатацію, реконструкція, ремонт (поточний, середній і капітальний), реставрація, технічне переоснащення, капітальний ремонт, знесення, благоустрій об'єкта містобудівної діяльності);
- інститут забезпечення містобудівної діяльності (інформаційне, технічне, фінансове, будівельні норми, державні стандарти, норми і правила);
- інститут благоустрою населених пунктів та територій (створення

соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури);

- інститут експертиз у сфері містобудівної діяльності (державна, приватна);

- інститут громадського контролю (врахування державних, громадських інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, громадські обговорення).

Підсумовуючи, слід сказати, що сьогодні в Україні об'єктивно існує певна група суспільних відносин, у межах яких відбувається реалізація однієї з функцій держави, а саме функції створення та підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини. Оскільки у зазначених відносинах обов'язковим суб'єктом є публічна адміністрація, її діяльність відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України має отримати належне юридичне регулювання. Норми права, якими керується публічна адміністрація у сфері містобудівної діяльності, з огляду на процеси диференціації галузі адміністративного права, доцільно об'єднати у межах спеціальної галузі містобудівного адміністративного права, якій властиві усі ознаки галузі права, що, власне, і дозволяє говорити про можливість її існування у системі вітчизняного адміністративного права, зокрема Особливого адміністративного права.

Формування галузі містобудівного права у межах Особливого адміністративного права є важливим кроком, що приведе до активізації ґрунтовних наукових досліджень у сфері містобудівної діяльності, на підставі яких доцільним буде здійснення реформування чинного законодавства у цій сфері. Містобудівне право, з урахуванням зазначеного вище, можна визначити як систему правових норм, що регулює відносини між публічною адміністрацією та іншими суб'єктами містобудівної діяльності по створенню та підтриманню 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.

Висновки до розділу 1

Наголошено, що містобудівна діяльність багатогранна та проявляється у дослідженні, проектуванні й управлінні процесами реалізації заходів, спрямованих на формування і розвиток функціональної та архітектурно-планувальної структури території України, населених пунктів та розвитку інженерної і транспортної інфраструктури згідно з демографічними, соціальними, економічними вимогами та природно-екологічними умовами.

Обґрунтовано розширення складових елементів містобудівної діяльності – зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів; створення соціальної інфраструктури, здійснення архітектурної діяльності; створення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, природоохоронної інфраструктури; прийняття спорудженого об'єкта в експлуатацію, знесення та ремонт, благоустрій об'єкта містобудування, консервація незавершеного об'єкта містобудування.

З метою уніфікації усіх понять, що містяться у чинному законодавстві у сфері містобудівної діяльності, запропоновано доповнити категорію «суб'єкти містобудівної діяльності» такими суб'єктами, як Президент України, об'єднання громадян із подальшим внесенням відповідних змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Доповнено перелік головних напрямів містобудівної діяльності: використання територій (прогнозування розвитку, планування, зонування, реконструкція); розробка, реалізація і моніторинг містобудівної документації та

інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій; стандартизація; сертифікація; галузева експертиза науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва, житлово-комунального господарства та промисловості будівельних матеріалів; моніторингова діяльність; здійснення науково-дослідної діяльності та основних вимог містобудівної діяльності: сталий розвиток населених пунктів, спрямований на створення економічного потенціалу та повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь; технологічне переоснащення і реструктуризація підприємств; удосконалення соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, природоохоронної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури; екологічної безпеки територій, що передбачає дотримання встановлених природоохоронним законодавством вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони здоров'я людини, здійснення заходів для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин і відходів.

Наголошено, що німецька доктрина «адміністративного акта» є прийнятною для українського законодавства. Всі існуючі адміністративні акти публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності мають такі ж самі ознаки, вимоги та види, як у європейських країнах. Адаптація чинного законодавства із європейським є лише певним технічним процесом, оскільки розуміння адміністративного акта однакове.

Констатовано, що жоден із вищих спеціалізованих судів, тим паче апеляційні та місцеві суди, не мають єдиної позиції щодо розуміння адміністративного договору, що випливає з аналізу роз'яснень та інформаційних листів судів, які відносять одні й ті ж самі договори до різних груп. Це пояснюється, на нашу думку, тим, що судовий розсуд обмежується застарілим сприйняттям предметів правового регулювання адміністративного, цивільного та господарського права. Не можна визначати правову природу договору лише суб'єктним складом учасників договірних відносин, наявністю

повноважень публічної адміністрації, задоволенням публічного інтересу. Адже публічна адміністрація укладає сьогодні як цивільні, так і адміністративні договори.

Встановлено конкретних суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, що уповноважені на видання нормативних та адміністративних актів, з'ясовано види нормативних та адміністративних актів. Зроблено висновок, що сьогодні суб'єкти публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності видають одні й ті самі інструменти (нормативні, адміністративні акти), які при цьому мають різну юридичну силу. Для вирішення цієї проблеми запропоновано, наприклад, закріпити за конкретними суб'єктами публічної адміністрації відповідні види нормативних та адміністративних актів.

Проаналізовано існуючі підходи до розуміння містобудівного права, які нині склалися у науці. Доведено, що містобудівна діяльність являє собою одну з тих сфер, в яких знаходить прояв публічний інтерес, спрямований на забезпечення містобудівних потреб усього суспільства. У зв'язку з цим наголошено, що у сфері містобудівної діяльності публічно-правові норми можуть і повинні бути віднесені до окремої галузі права – містобудівного права, при цьому у межах цієї галузі права мають бути лише норми однієї правової природи – публічно-правової.

З використанням підходів європейської правової науки до питання диференціації галузей права, а також напрацювань українських учених запропоновано виділення у межах системи права України нового галузевого утворення – містобудівного права як складового елемента Особливого адміністративного права.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ОКРЕМИХ НАПРЯМІВ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Переходячи безпосередньо до розгляду інститутів містобудівного права як підгалузі Особливого адміністративного права, слід сказати, що кожен з інститутів містобудівного права являє собою сукупність відносно відособлених адміністративно-правових норм, що регулюють однорідну групу взаємозалежних адміністративно-правових відносин у сфері містобудівної діяльності.

Серед загальних ознак інститутів містобудівного права можна виділити наступні:

- 1) регулюють не всю сукупність якісно однорідних суспільних відносин, а окремі видові особливості одного роду суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності;
- 2) володіють відносною нормативною самостійністю та відособленістю у главах, розділах, частинах, інших структурних підрозділах нормативно-правових актів (функціонують автономно у межах містобудівного права);
- 3) виконують властиві лише їм регулятивні завдання і не мають суперечити іншим структурним елементам системи містобудівного права;
- 4) характеризуються специфічністю засобів адміністративно-правового регулювання;
- 5) втілюють у своєму змісті особливу юридичну конструкцію [105; 268].

2.1. Адміністративно-правові засади інституту планування територій

Формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при

цьому раціонального природокористування, створення соціальної, інженерної, транспортної, інформаційної інфраструктури та збереження культурної спадщини є важливими умовами розвитку сучасного суспільства і мають стати основними напрямками довгострокової стратегії розвитку території України. У цьому контексті планування території сьогодні є одним із ефективних засобів публічного регулювання та регламентування використання території, що, у свою чергу, дає змогу досягнути мети збалансованого просторового розвитку України [321].

Слід підкреслити, що основні напрями територіального розвитку України базуються на принципах, що відповідають рекомендаціям Європейської економічної комісії ООН і Ради Європи, у тому числі принципу забезпечення сталого, економічно, екологічно та соціально збалансованого розвитку країни. Тому в документації загальнодержавного рівня вирішуються такі само питання: удосконалення системи розселення, охорони природного середовища та пам'яток культурної спадщини, розташування основних стратегічних об'єктів транспортної та інженерної інфраструктури тощо. Важливим є також і те, що в планувальній документації країн на загальнодержавному рівні визначаються проблемні території, які потребують державної підтримки [39].

Юридичне регулювання планування територій в Україні здійснюється за допомогою як правових норм – Законами України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235], «Про Генеральну схему планування території України» [192], «Про основи містобудування» [227], «Про архітектурну діяльність» [187], «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [223], «Про землеустрій» [221], «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [231] тощо, так і технічних норм – ДБН 360-92 «Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень» [130]; ДБН Б.2.4-1-94 «Планування і забудова сільських поселень» [176]; ДБН Б.1.1-7:2007 «Система містобудівної документації. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території сільради»

[273]; ДБН Б.1.1-15:2012 «Склад і зміст генерального плану населеного пункту» [269]; ДСТУ-Н Б Б.1.1-8:2009 «Настанова щодо складу, змісту, порядку розроблення, погодження та затвердження детального плану території» [137] тощо.

У ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» надано визначення планування і забудови території як діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності; розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів; реконструкцію існуючої забудови та територій; збереження, створення й відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення; проведення моніторингу забудови; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування [235].

З огляду на вищенаведене визначення можна зробити висновок, що законодавець застосовує поняття «планування» і «збудова» для позначення єдиного процесу, який починається зі складання проекту планування і закінчується будівництвом. Планування визначає цільове призначення земель, а збудова – безпосереднє здійснення будівництва у встановленому порядку. У зв'язку з тим, що планування може бути втілене у дійсність тільки через

забудову, планування і забудова мають тісний зв'язок між собою і впливають один на одного.

В юридичній літературі більшість науковців також вживають названі категорії разом, наголошуючи, що «планування і забудова територій» це: раціональне просторове поєднання функціонально-територіальних елементів (виробництва, розселення, природокористування), які об'єднуються структурами управління з метою створення і підтримання повноцінного проживання людини [129, с. 45]; діяльність, яка полягає у визначенні цільового призначення території, засад її використання на підставі встановленого порядку планування і збалансованого розвитку територій як основи цієї діяльності [39]; заснований на законі процес регулювання використання земель, який передбачає розміщення на цих землях функціонально пов'язаних між собою різних елементів господарства, житла, культурно-побутових та інших об'єктів [82, с. 14; 98]; науково обґрунтований вибір території розміщення населених пунктів, функціональне зонування території населеного пункту, визначення достатності території населеного пункту для розміщення всіх видів будівництва з урахуванням перспективи розвитку, максимально повний і органічний зв'язок організації території населеного пункту з природними особливостями місцевості [22, с. 11]; конкретна форма територіального планування використання цих земель шляхом надання правового режиму відповідній земельній ділянці, визначення прав та обов'язків державних органів та міських землекористувачів на даній землі [72, с. 68] тощо.

Проте існує протилежна думка. Так, Б. В. Єрофєєв заперечує об'єднання планування і забудови у єдиний процес та стверджує, що у населених пунктах планування земель є формою організації (устрою) земельної території, тобто забезпечення порядку забудови земель, архітектури забудови, характеру споруд, а забудова – реалізація цих планів шляхом освоєння земель (будівництва на цих землях, експлуатація останніх). Наприклад, планування району може бути закінчено, а забудова здійснюється через декілька років чи взагалі не здійснюється у зв'язку зі зміною умов. З правової точки зору

планування у кінцевому підсумку пов'язане з наданням земельних ділянок. Для цього уточнюються межі ділянки, визначаються її цільове призначення, права та обов'язки майбутніх землекористувачів і державних органів. Іншими словами, планування визначає правовий режим земельних ділянок. Забудова ж свідчить про встановлення такого режиму по відношенню до вказаних ділянок. Отже, забудові земель у містах завжди передують планування, яке здійснюється у цих місцях [72].

Підтримуючи останню позицію, ми вважаємо, що «планування територій» та «забудова територій» є різними за функціональним призначенням, окремими та самостійними категоріями, правовий статус яких має бути визначено в окремих статтях Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». У контексті викладеного, пропонуємо у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] додати категорію «планування територій» та викласти її у такій редакції: «Планування територій – цілеспрямована діяльність суб'єктів містобудівної діяльності щодо збалансованого, раціонального використання земель з урахуванням суспільних та приватних інтересів. Планування територій передбачає прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування територій; визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; розроблення містобудівної та проектної документації; реконструкцію існуючої територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування» (Додаток).

Іншими словами, планування територій являє собою процес розробки

схем планування територій різного масштабу, результатом якого є формування планувальних документів на державному (Генеральна схема планування території України, схем планування окремих частин території України), регіональному (схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів) та місцевому (генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій і детальні плани території) рівнях відповідними органами виконавчої влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування [235; 321]. Зазначені планувальні документи взаємопов'язані та ієрархічно підпорядковані. При цьому на кожному з рівнів обов'язково необхідно враховувати публічні та приватні інтереси суб'єктів містобудівної діяльності, які часто суперечать один одному. Зупинимось детальніше на кожному планувальному документі.

У ст. 11 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] зазначається, що планування територій на державному рівні здійснюється шляхом розроблення схем планування окремих частин території України, а також внесення змін до них відповідно до Закону України «Про Генеральну схему планування території України» [192].

Генеральна схема планування території України відображає насамперед інтереси території України. Тому це по суті бізнес-паспорт країни, першооснова усієї подальшої містобудівної документації. Це важлива складова національної системи стратегічного прогнозування економічного і соціального розвитку України [42].

Взагалі Генеральна схема планування території України була розроблена на виконання Закону України «Про планування і забудову територій» [229], який вже втратив чинність, Указу Президента України від 13 травня 1997 року «Про пріоритетні завдання у сфері містобудування» [233] Державного підприємства «Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «ДІПРОМІСТО» імені Ю.М. Білоконя» (Далі – ДП «ДІПРОМІСТО») і затверджена Законом України «Про Генеральну схему

планування території України» [192].

У Генеральній схемі планування території України проведено: виявлення законодавчих вимог щодо планування території країни; аналіз стану використання території України та функціонування систем розселення; аналіз санітарно-епідеміологічного та екологічного стану території, рівня природно-техногенної безпеки; визначення передумов використання території країни; аналіз намірів та потреб використання окремих територій, визначених у загальнодержавних програмах соціального, економічного розвитку, інших державних програмах, схемах розвитку галузей економіки; визначення територій за видами переважного використання та територій пріоритетного розвитку, які вимагають державної підтримки; визначення пріоритетних напрямів удосконалення систем розселення, сталого розвитку населених пунктів, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури; обґрунтування комплексу заходів по реалізації Генеральної схеми [42].

Складається Генеральна схема планування території України з графічних матеріалів, пояснювальної записки і табличних матеріалів. Пояснювальна записка до Генеральної схеми планування території України містить наступні розділи: загальні положення, мета і завдання проекту Генеральної схеми, основні передумови, обмеження та проблеми використання території України, прогнози соціально-економічного розвитку України, основні напрями раціонального використання території України, соціальні, економічні та екологічні результати реалізації Генеральної схеми, пропозиції щодо упорядкування адміністративно-територіального устрою України, етапи та механізми забезпечення реалізації Генеральної схеми [42].

Графічні матеріали включають наступні схеми: комплексна оцінка території, інженерно-будівельна оцінка території, території регламентованого використання, території із встановленим єдиним видом використання, оцінка містобудівного потенціалу, рівень виробничо-містобудівного освоєння території, рівень природно-техногенної небезпеки, оцінка прояву природних та антропогенних факторів використання території, екологічна характеристика

території, території історико-культурного призначення, територіальна організація туризму, природно-заповідні та оздоровчо-рекреаційні території, територіальна організація національної екологічної мережі, система транспорту, зони стимулюючого впливу транспортних коридорів на прилеглу територію, забезпеченість водними ресурсами поверхневого стоку, забезпеченість підземними водними ресурсами, техногенне навантаження на водоресурсний потенціал, система міжбасейнового перерозподілу стоку, магістральні газопроводи, схема електропостачання, магістральні нафтопроводи, транзитні газопроводи, продуктопроводи, системи розселення, планувальна структура та види переважного використання території, господарське зонування території. Всі зазначені графічні матеріали знаходяться у відкритому доступі на офіційному сайті ДП «ДІПРОМІСТО» [42].

Слід також акцентувати увагу на заходах щодо реалізації Генеральної схеми, які регламентовані постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення реалізації Закону України «Про Генеральну схему планування території України» [195] та передбачають здійснення щорічного моніторингу за затвердженими показниками. За результатами моніторингу Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щорічно до 1 жовтня подає Кабінету Міністрів України доповідь про стан реалізації Генеральної схеми за попередній рік. У 2003 році було підготовлено перший звіт про реалізацію Генеральної схеми за період з 2000 по 2002 роки. При проведенні моніторингу вивчаються та використовуються юридичні акти, що затверджені у період реалізації Генеральної схеми й стосуються просторового розвитку регіонів України і держави в цілому, структури і окремих параметрів трансформації господарського комплексу, інженерно-транспортної мережі, стану довкілля. В основу аналізу показників, передбачених моніторингом Генеральної схеми, покладена геоінформаційна система (далі – ГІС), яка включає тематичні сім електронних карт України. Головними напрямками впровадження ГІС стали: проведення пофакторного та інтегрального аналізу показників на рівні України, окремих регіонів та систем

розселення, а також населених пунктів. Структура звіту відповідає головним напрямам проведення моніторингу. Звіт складається із восьми розділів, вступу та одного додатка, в яких проведено всебічний аналіз і зроблено висновки щодо розвитку території України за видами та режимами переважного використання, розвитку систем розселення, інженерно-транспортної інфраструктури, національної екологічної мережі, оздоровчо-рекреаційного та туристичного комплексів, забезпечення сталого розвитку населених пунктів, стану розробки та реалізації містобудівної документації [79].

Аналіз наведених вище нормативних актів, а також стану реалізації Генеральної схеми планування території України дає нам змогу сконцентрувати подальшу увагу на вивченні тих проблем, які накопичилися у даній сфері, та запропонувати шляхи їх вирішення. Насамперед слід наголосити на високому рівні декларативності Генеральної схеми. У цьому плані слушними виглядають слова Л. В. Хомич, яка наголошує, що хоча Генеральна схема планування території України має законодавчо затверджений статус, проте фактично залишається декларативним, формальним документом без обґрунтування засобів та шляхів реалізації визначених стратегічних пріоритетів. Важливим недоліком Генеральної схеми планування території України є, зокрема, відсутність визначення специфіки територіальної організації та особливостей використання території приморської смуги України, приміських зон, рекреаційних зон. Окремі території, враховуючи їхній природно-ресурсний потенціал, особливості економіко-географічного положення, потребують диференційованого підходу в процесі планування території [321].

Для виправлення недоліків реалізації Генеральної схеми планування території України у березні 2016 року відбулося перше засідання тимчасово консультативно-дорадчого органу – Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку з метою забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади з питань формування та реалізації державної регіональної політики. Головним предметом обговорення було визначення

генеральної схеми планування території України як інтерактивної моделюючої системи управління державою, що визначатиме стратегію просторового розвитку України. У ході заходу йшлося про те, що перехід на генеральну схему планування території України забезпечить регулярну актуалізацію даних, поточний аналіз стану та моделювання стратегії регіонального розвитку, доступність інформації для прийняття управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях. Нова Генеральна схема планування території України надасть можливість визначення переліку та змісту державних вимог до регіонального розвитку з урахуванням потреб об'єднаних громад, районів та регіонів. Також передбачається регулярне оновлення вихідних даних, виконання моделювання просторового розвитку держави з урахуванням новітніх тенденцій та підготовки пропозицій, які мають виноситися на розгляд Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку. Зазначений колегіальний орган здійснюватиме регулярний контроль за реалізацією Генеральної схеми та прийматиме рішення щодо подальшого розвитку держави. Це допоможе забезпечити оперативність урахування поточних змін умов розвитку країни, наявних можливостей та загроз, а також узгодити розвиток окремих регіонів та різних галузей. На думку Г. Г. Зубко, Генеральна схема планування територій України має стати маршрутною картою для визначення напрямку розвитку кожного окремого регіону [32].

Закінчуючи розгляд Генеральної схеми планування території України, окремо слід звернути увагу на не повний перелік видів інфраструктури, до яких у Законі України «Про Генеральну схему планування території України» віднесено лише виробничу, соціальну та інженерно-транспортну інфраструктури [192]. У попередніх підрозділах ми неодноразово наголошували на необхідності розширення видів інфраструктури, додаючи до існуючих природоохоронну, комунікаційно-інформаційну інфраструктури. У зв'язку із цим пропонуємо внести зміни до Загальних положень Закону України «Про Генеральну схему планування території України» [192] та викласти її у такій редакції: «Генеральна схема планування території України (далі – Генеральна схема)

визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, природоохоронної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури» і доповнити цей Закон відповідними розділами (Додаток).

Переходячи до розгляду планування територій на регіональному рівні, слід зазначити, що схема планування території області містить принципові рішення з функціонального зонування території за видами переважного використання, планувальної організації території, взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту та інженерної інфраструктури, захисту населених пунктів від небезпечних геологічних і гідрогеологічних процесів, охорони навколишнього природного середовища та культурної спадщини, формування національної екологічної мережі [272].

ДП «ДІПРОМІСТО» розроблено схеми планування територій Автономної Республіки Крим та 22 областей. Аналіз стану розроблення схем планування територій Автономної Республіки Крим та областей України на вересень 2016 року показує, що з 25 регіонів у 21 вже затверджено схеми рішеннями обласних рад, у двох регіонах (Житомирська, Івано-Франківська області) – знаходяться на стадії затвердження, у двох регіонах (Київська, Тернопільська області) – на стадії розроблення [284].

Відповідно до чинного законодавства планування територій на регіональному рівні здійснюється шляхом розроблення схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів. За рішенням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних (районних) державних адміністрацій можуть розроблятися схеми планування окремих частин Автономної Республіки Крим, областей (районів). Рішення про розроблення схем планування території Автономної Республіки Крим, областей, районів або про внесення змін до них чи окремих їх розділів приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна обласна або районна рада, яка є також

і замовником цих схем [216; 235].

У частині узгодження повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо планування територій на регіональному рівні передбачені відповідні інституційні важелі державно-управлінського впливу. З огляду на те, що згідно з законодавством органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень мають право приймати рішення про розроблення схем планування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також їх окремих частин; у схемах планування територій регіонів необхідно визначати заходи реалізації державної регіональної політики та обумовлювати державні інтереси під час планування цих територій, при цьому треба враховувати історичні, економічні, екологічні, географічні й демографічні особливості, етнічні та культурні традиції окремих населених пунктів і регіонів [70].

Натомість Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні та районні державні адміністрації забезпечують проведення моніторингу реалізації схем планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів, мають врахувати громадські інтереси через механізми громадських слухань, застосування PR-технологій; інформувати населення через засоби масової інформації та письмово органи місцевого самоврядування, в т. ч. органи місцевого самоврядування територій суміжних адміністративно-територіальних одиниць, про розроблення схем планування відповідних територій; залучати представників територіальних громад, сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів до участі в обговоренні схем планування територій на регіональному рівні, підготовці пропозицій щодо погодження інтересів територіальних громад і органів державного і регіонального управління [70; 235].

Планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів територій.

Містобудівна документація на місцевому рівні розробляється з

урахуванням даних державного земельного кадастру на актуалізованій картографічній основі в цифровій формі (на паперових і електронних носіях), містобудівного кадастру та проекту визначення межі населеного пункту, що розробляються на діючій актуалізованій картографічній підоснові. Тобто без графічних (топографо-геодезичних) матеріалів з використанням аерофотозйомок високої точності та натуральних замірів, переведених у цифрову форму єдиної системи координат, неможливо розпочинати планування розвитку населеного пункту [46].

Основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту, є Генеральний план населеного пункту.

Генеральний план є комплексним планувальним документом, положення якого базуються на аналізі і прогнозуванні демографічних, соціально-економічних, природно-географічних, інженерно-технічних, екологічних, санітарно-гігієнічних, історико-культурних факторів і орієнтовані на вирішення питань планування території населеного пункту та його приміської зони. Невід'ємною частиною є план земельно-господарського устрою території населеного пункту. У складі генерального плану може розроблятися план зонування території населеного пункту. Складовою частиною генеральних планів обласних центрів, міст Києва, Севастополя, Сімферополя, крупних промислових центрів, а також нових міст є концепція розвитку. Для населених пунктів з чисельністю населення до 50 тисяч осіб генеральні плани можуть поєднуватися з детальними планами всієї території таких населених пунктів [270]. Для населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, в межах визначених історичних ареалів у складі генерального плану населеного пункту визначаються режими регулювання забудови та розробляється історико-архітектурний опорний план, в якому зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини [215]. Крім того, генеральний план може містити частину, що становить державну таємницю та належить до інформації з обмеженим доступом відповідно до законодавства, яка може включатися до складу генерального плану

населеного пункту як окремий розділ [45].

За правовою природою генеральні плани населених пунктів є актам органів місцевого самоврядування, хоча розробляються спеціальними організаціями – проектними інститутами («ДІПРОМІСТО», «НДПІ містобудування», «УкрНДІпроцивільсьбуд»). Це пов'язано з тим, що відповідно до ст. 14 Закону України «Про основи містобудування» [227] саме до компетенції виконавчих органів сільських, селищних і міських рад у сфері містобудівної діяльності належить забезпечення в установленому законодавством порядку розробки і подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній, місцевих правил забудови населених пунктів [45; 245].

Питання структури генеральних планів врегульоване підзаконними нормативно-правовими актами та технічними нормами. Так, у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] наголошується, що послідовність виконання робіт з розроблення генерального плану населеного пункту та документації із землеустрою визначається будівельними нормами, державними стандартами і правилами та завданням на розроблення (внесення змін, оновлення) містобудівної документації, яке складається і затверджується її замовником за погодженням з розробником.

Державні будівельні норми України, а саме ДБН Б.1-3-97 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів» [55], визначають типову структуру, яку повинні мати генеральні плани. Зокрема, згідно з даним ДБН генеральні плани складаються з аналітичної частини, обґрунтувань і пропозицій.

Генеральний план населеного пункту розробляється та затверджується в інтересах відповідної територіальної громади з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Зокрема, з урахуванням державних інтересів генеральний план міста, селища, села встановлює напрямки і межі територіального розвитку населеного пункту, функціональне призначення і зонування території, містить принципові рішення щодо розміщення об'єктів загальноміського або

загальноселищного значення, об'єктів, що забезпечують державні інтереси, організацію вуличної мережі і розвитку транспортної системи, інженерного обладнання, інженерної підготовки та благоустрою, захисту території від небезпечних природних і техногенних процесів, охорони природи та історико-культурної спадщини, черговості освоєння території [235].

Завершуючи із загальним аналізом питань розробки та затвердження генеральних планів, далі пропонуємо зупинитися на вивченні проблем, які накопичилися у даній сфері.

Насамперед необхідно розпочати з того, що населені пункти на сьогодні на недостатньому рівні забезпечені містобудівною документацією. Так, як наголошує А.П. Ткачук, абсолютна більшість адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів не має актуалізованої містобудівної документації. Значна кількість генеральних планів населених пунктів розроблялась в 70-ті – 80-ті роки минулого століття і тому сьогодні є непридатними для застосування. Розробкою нових планувальних документів публічна адміністрація не займалась протягом останніх років із кількох причин: без генерального плану чи схеми планування території значно простіше незаконно виділяти у користування, продавати землю; для розробки планувальної документації не вистачає коштів у місцевому бюджеті; зміна місцевого керівництва на виборах часто веде до обструкції в ухваленні навіть розробленої при попередньому керівництві планувальної документації [301].

Аналізуючи цю проблему, ми дійшли висновку, що, з одного боку, близько 30 % усього земельного фонду України, зокрема землі несільськогосподарського призначення, лісового фонду, використовуються без правовстановлюючих документів та без належної містобудівної документації. При цьому у результаті неправомірного роздавання земель навколо населених пунктів практично не залишається території, що належать до комунальної чи державної власності, які можна використовувати для вирішення потреб відповідної громади – будівництва об'їзних доріг, транспортних розв'язок тощо. З іншого – навіть маючи всі належні документи приватизовані землі, що

придатні для ведення сільського господарства, не використовуються за призначенням.

Зазначені правопорушення вчиняються по всій території України та створюють несприятливі умови для впровадження актуальних містобудівних рішень, які можуть дозволити не зазіхати на приватну власність, а відновити баланс у забезпеченні реалізації як публічних, так і приватних інтересів у сфері містобудівної діяльності.

Розвиваючи та підтримуючи цю думку, Є. О. Іванова стверджує, що розроблена за часів виключно державної власності на землю до прийняття нині існуючого земельного законодавства містобудівна документація та її основний елемент – генеральний план міста за своїм змістом, завданням і спрямованістю вже не можуть виконувати роль документа, який регулює використання земель міста. Між генеральним планом і конкретною управлінською діяльністю земельними ресурсами лежить невпорядковане правове поле, що не відповідає новим нормам земельних відносин, які формуються на базі державної, комунальної і приватної власності на землю. Крім того, внаслідок відсутності достовірної земельно-кадастрової і містобудівної документації потенційний інвестор позбавлений необхідної йому інформації для обґрунтованого формування своїх намірів щодо найефективніших капіталовкладень в землю, і це є гальмом для економічного розвитку території в цілому [305]. Встановлення ринкових відносин у питаннях використання землі та нерухомості в Україні, створення стабільно функціонуючого ринку землі, який повинен забезпечити ефективне, динамічне та сприятливе середовище для життя, необхідність стимуляції інвестицій в міське господарство та об'єкти нерухомості зумовлюють введення відповідних змін у політику містобудівної діяльності та в систему документації з територіального планування й містобудівної діяльності. Сьогодні за наявності великої кількості містобудівної документації дуже складно усвідомити вимоги земельно-правових норм щодо використання земель житлової та громадської забудови у містах. Правовий статус цих земель визначений зараз не на законодавчому рівні, а саме на «документальному», що

неминуче призведе до розширення будівництва у прибережних смугах, рекреаційних скверах та інших екологічно привабливих земельних територіях міст [84]. Проектно-планувальна документація органів архітектури прямо не орієнтована на вирішення проблем землекористування, хоча саме в ній встановлюються соціально-економічні пріоритети подальшого розвитку території. Тому важливо удосконалити існуючу модель структури землекористування, поклавши в основу оптимізації органічне сполучення нормативно-законодавчого і економічного підходів [82, с. 14; 98].

На інші проблеми щодо генеральних планів населених пунктів звертає увагу А. П. Товстиженко, наголошуючи, що положенням ч. 8 ст. 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235], в якому йдеться про безстроковість генеральних планів населених пунктів, фактично легалізовано чи пролонговано всі генплани, які на сьогодні є в селах. Проте це не тішить, адже абсолютна більшість генпланів сіл розроблялися за часів СРСР і тотальної державної власності на землю та сферу виробництва. Тож вони навряд чи можуть стати основою реального розвитку поселень і залучення інвесторів. Обмеження на внесення змін до генплану п'ятирічним терміном, з одного боку, нібито має стабілізувати містобудівну документацію, але з другого, – посилює вимоги щодо адекватності проектування на перспективу розвитку. А це, в свою чергу, потребуватиме серйозних витрат на вивчення можливих напрямів розвитку поселень принаймні на п'ять років [303].

Гостро також стоїть проблема генпланів для сілрад. Сільське населення досить нерівномірно розміщене по різних областях. Його частка в найбільш урбанізованих областях становить близько 20 %, тоді як в аграрних – 45–60 %. Також по-різному сільське населення розміщується в областях у системі населених пунктів. Якщо, наприклад, у Чернівецькій області сілради є досить численними і складаються, як правило, з одного, рідше – з двох (до 3 тис. чол.) великих сіл, то у Вінницькій області вони значно менші, а села – менш населені (100–500 осіб). У Херсонській або Миколаївській області території сілради можуть бути дуже великими, бо здебільшого об'єднують

кілька сіл (інколи 5–7) на значній відстані одне від одного. Проте у сільрадах з більш як одним селом лише центральний населений пункт є досить численним, має бюджетну інфраструктуру, там розміщуються невеликі виробництва чи торговельні точки. Тому говорити про можливість і доцільність розробки в межах однієї сільради кількох генеральних планів сіл, що входять до цієї сільради, на думку А. П. Товстиженко, абсурд. Більш того, не можна виправдати витрати на розробку генпланів усіх сіл, що входять до складу сільради. І найголовніше: навіть сукупність генпланів сіл однієї сільради не дає відповіді на запитання, яким чином має розвиватися вся територія сільради. Не дивно, що важливим елементом просторового планування розвитку сільради до ухвалення закону про регулювання містобудівної діяльності були розробка і затвердження схеми планування території сільради. Такий підхід при мінімальних витратах на розробку містобудівної документації відкривав шлях до залучення місцевого бізнесу до розвитку громади. А також давав змогу розробляти детальні схеми забудови окремих частин території сільради у міру потреби. На жаль, після ухвалення закону ситуація щодо розробки документів просторового планування в сільських територіях суттєво змінилася, проте не на краще [303].

Наступною проблемою є те, що Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] не передбачена жодна експертиза планувальних документів для сіл і селищ. Це має спростити процедуру їх розробки, хоча поки що важко уявити, яким чином будуть тоді узгоджуватися інтереси громади, району, області та держави. І взагалі, логіка тут дещо дивна: для маленького містечка десь на периферії з населенням 1,5–3 тис. чол. для генплану потрібна експертиза, а для таких «цікавих» населених пунктів поблизу Києва, наприклад Білогородки, Вишеньок чи Козина, – ні. Відсутність експертизи детального плану території може досить дорого коштувати не лише громаді, а й забудовникам. Адже людей, незадоволених будівництвом конкретного об'єкта, про який вони не дізналися при обговоренні генплану, не зупинити приписами цього закону. Тому забудовникам усе одно потрібно буде вирішувати проблеми, від яких вони нібито убезпечені відсутністю громадських слухань

щодо будівництва конкретних об'єктів [303].

Продовжуючи висвітлювати проблеми щодо Генеральних планів населених пунктів, слід наголосити, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] значно обмежив участь громадськості у містобудуванні. Відповідно до ст. 21 Закону громадським слуханням підлягають розроблені в установленому порядку проекти містобудівної документації на місцевому рівні: генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій, детальні плани територій. Ці норми нібито мають дисциплінувати як місцеву владу, так і громадськість, адже остання у подальшому взагалі виключається з обговорення питань розміщення об'єктів містобудівної діяльності. Щоправда, участь громадськості в обговоренні виглядає якось дивно. З процесу усунуто громадські організації, суб'єкти за межами планованої території, хоча на них можливий реальний вплив. Приміром, розміщення цвинтаря на землях однієї сільради може істотно обмежити можливості іншої у виділенні земель для приватної забудови. Практично повністю громадськість усувається від впливу на планування і забудову поселень, особливо на вирішення питання щодо розміщення певного будівництва на території поселення чи поблизу нього. Як і у випадку з експертизами, спроба затвердити містобудівну документацію в обхід громадськості потім усе одно може вилитись у громадське протистояння уже під час будівництва проблемного об'єкта. Взагалі, від закону віє духом відвертого лобізму забудовників. Виходить, якщо експертизи та громадськість заважали будівництву, їх можна усунути від процесу [303].

Вирішити це питання, на наш погляд, можна за допомогою громадського контролю у сфері містобудівної діяльності шляхом створення громадських організацій, які б здійснювали моніторинг діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, налагоджували відповідний діалог із місцевою владою щодо сталого розвитку території відповідного населеного пункту, створення всіх можливих умов для залучення інвестицій.

Загальною проблемою, зокрема у сфері містобудівної діяльності, є

відкритість та доступність Генеральних планів населених пунктів як публічної інформації. Загальна доступність матеріалів генерального плану населеного пункту забезпечується відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» шляхом надання їх за запитом на інформацію, оприлюднення на веб-сайті органу місцевого самоврядування, у тому числі у формі відкритих даних, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, у місцевих періодичних друкованих засобах масової інформації, у загальнодоступному місці у приміщенні органу місцевого самоврядування [44].

Проте, не зважаючи на те, що у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] зазначено, що матеріали генерального плану населеного пункту не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та бути обмеженими в доступі, органи місцевого самоврядування всілякими способами відмовляють або встановлюють перепони для отримання фізичними особам цих матеріалів. Так, на практиці виникає ситуація, коли поняття доступності тексту генерального плану підміняється поняттям доступності брошури із стислим викладенням основних положень проекту генерального плану. Не можна заперечувати цей факт, оскільки дійсно основні пропозиції генерального плану, які подаються на затвердження, оформляються у вигляді брошури зі стислим викладенням певних питань. Проте брошура не містить повної версії генерального плану населеного пункту [97].

Досить поширеною є практика відмови органів місцевого самоврядування у наданні матеріалів генерального плану населеного пункту за запитом на публічну інформацію, з посилання на те, що така інформація є інформацією з обмеженим доступом. Заперечуючи цей факт, слід сказати, що перелік відомостей з обмеженим доступом, які можуть міститися у генпланах, невеликий [165; 166]. Аналіз переліків відомостей, що становлять службову інформацію в системі Міністерства оборони України, Мінрегіону, Держземагентства та низки інших центральних органів виконавчої влади свідчить про наявність суперечностей, що мали та продовжують мати місце у цих документах при визначенні рівня обмеження доступу до одних і тих самих

картографічних даних. Де-факто в одному міністерстві певні картографо-геодезичні дані вважаються службовою інформацією, і за їх розголошення передбачена адміністративна відповідальність, а в іншому міністерстві такі ж само дані вже не є службовою інформацією, і їх можна вільно поширювати [97].

Для вирішення цієї проблеми, на наш погляд, потрібно зняти грифи обмеження доступу із великомасштабних карт та планів, залишаючи службовою інформацією відомості, які можна використати для детального вивчення та оцінки місцевості при веденні військових дій.

Разом із тим, генеральні плани українських міст неможливо отримати в друкованому варіанті за інформаційним запитом. Одна із причин цього в тому, що за традицією генплани виготовляються як технічна документація (набір окремих книг та графічних матеріалів), призначена для користування вузького кола фахівців, а не як публічний документ у форматі, зручному для перегляду та поширення серед громадян. У демократичних країнах генплан як цілісний документ доступний на веб-сайті міської ради, а його друкований варіант можна за собівартістю друку придбати в тому ж муніципалітеті. В українських умовах власники генеральних планів, міські ради, не мають копіювальної техніки, з допомогою якої можна виготовити копії цих важливих містобудівних документів для заінтересованих осіб та організацій [97].

Стосовно доступу до генеральних планів у приміщеннях міських рад можна сказати наступне. У 2012 році понад 90 із 459 міських рад України (переважно невеликих міст) задекларували доступність генпланів у власних приміщеннях. Як засвідчили візити в такі міські ради, практичний механізм надання доступу громадян до генплану ще не відпрацьований. Як правило, для ознайомлення запитувачу необхідно отримати позитивну санкцію на це від одного із посадовців міської ради. У міських радах відсутні приміщення для ознайомленні із документами; певний час займає пошук документів або отримання їх з режимно-секретного відділу. Доступ у приміщеннях міських рад до матеріалів генпланів, як правило, пропонують невеликі міста, з генпланів

яких зняті грифи обмеження доступу, або обласні центри, в яких нещодавно ухвалювався генплан. Зазвичай у таких обласних центрах спеціально для проведення громадських обговорень виготовлялась частина картографічних матеріалів без грифу обмеження доступу (т. зв. демонстраційні матеріали). Саме з цими матеріалами і пропонують ознайомитися в міських радах [97].

Трапляються випадки, коли тексти генерального плану населеного пункту недоступні на веб-сайтах органів місцевого самоврядування. Як засвідчує моніторинг, який третій рік спільно з партнерами проводить Східноукраїнський центр громадських ініціатив, лише близько 15 % українських міст розміщують на своїх сайтах окремі складові генеральних планів [132]. Як правило, на сайті розміщується лише незначна частина текстової складової генплану – основні положення та/або головне креслення. Випадки, коли на сайті розміщено кілька планів та карт, є скоріше винятками, ніж загальним правилом. Типовими є ситуації, коли веб-сайти не містять посилань на генплан на головній сторінці міської ради, не мають функціональної системи пошуку, а розміщені на сайті карти та плани не піддаються прочитанню внаслідок низької роздільної якості зображення. Це пояснюється тим, що, з одного боку, як текстова, так і графічна частина генерального плану населеного пункту має інформацію з обмеженим доступом (переважно це службова інформація, але може бути і така, що належить до державної таємниці), а, з другого боку, це дуже великий обсяг інформації. Більшість генеральних планів українських міст були розроблені ще без використання ГІС-технологій. Зображення наносилось на великі аркуші паперу чи полотно. Такі документи не існують в електронному форматі. На картах та планах, виготовлених в 60–90-ті роки минулого століття, інформацію із обмеженим доступом (в разі наявності такої) відокремити від відкритої інформації складно, а іноді й неможливо [97].

Проте це можливо вирішити за допомогою використання геоінформаційних технологій, які дають змогу фіксувати, зберігати, модифікувати, аналізувати та відображати усі форми географічної інформації (ГІС-технології). Завдяки цьому можна поєднати в одній комп'ютерній системі

модельне зображення території (електронні карти, схем, космо-, аерозображення земної поверхні) з інформаційними базами даних у формі таблиць (статистичними показниками, списками, економічними даними тощо). При цьому інформацію з обмеженим доступом можна легко відокремити від відкритих даних. Це нескладна і безплатна процедура. На жаль, ця практика не набула ще ані найменшого поширення в силу відсутності заінтересованості в середовищі професійних кіл, причетних до виготовлення генеральних планів, та серед осіб, які розпоряджаються містобудівною документацією. Розмежовувати в генеральних планах різні за ступенем доступу види інформації вимагає нове інформаційне та містобудівне законодавство [97].

Потрібно також звернути увагу на те, що органи місцевого самоврядування та місцеві проектні організації, керуючись власними інтересами, забезпечують доступ до публічної інформації у сфері містобудівної діяльності (схеми комунікацій та їх потужність, планувальні обмеження) лише обмеженому колу осіб за певну матеріальну винагороду.

Наприклад, міська рада, що має діяти від імені і в інтересах громади, ухвалює рішення про виготовлення генерального плану, оплачує його створення і є його власником. Виконком міської ради відбирає на основі тендерної процедури виконавця робіт (проектний інститут), з яким укладається договір про виготовлення генерального плану. Різні частини генерального плану можуть виконувати різні проектні організації (наприклад аерофотозйомку території може робити одна установа, проектуванням основної частини генерального плану займатися друга, створенням історико-архітектурного опорного плану – третя). Для виготовлення всіх частин генерального плану використовується топографічна підоснова – дані в системах координат УСК-2000, СК-42, що вважаються службовою інформацією в системі кількох центральних органах виконавчої влади і перебуває під грифом «Для службового користування» (далі – «ДСК»). В абсолютній більшості випадків проектні інститути автоматично переносять на генеральні плани гриф обмеження доступу із проектних матеріалів, які вони використовують. Від

проектних інститутів міська рада отримує генеральний план вже під грифом обмеження доступу [97].

У результаті виникає абсурдна ситуація, коли міська рада – власник генерального плану, отримує документ, який вона не може повноцінно використовувати в роботі і довести до громади в силу наявності на ньому грифу «ДСК». Генплан під грифом обмеження доступу не може бути оприлюднений в ЗМІ і на веб-сайті міської ради, обговорений із громадою, та повноцінно надаватися для ознайомлення громадянам. Міська рада не може зняти гриф «ДСК» із генплану [199], оскільки це може зробити лише розробник документа. Проектні інститути, у свою чергу, не можуть зняти гриф, тому що використовують для створення генеральних планів обмежену у доступі топографічну підоснову, яка є службовою інформацією відповідно до переліків відомостей, що містять службову інформацію [97].

На нашу думку, для вирішення цієї проблеми потрібна прозора діяльність органів місцевого самоврядування та проектувальних установ шляхом, з одного боку, замовлення міськими радами у проектних інститутів виготовлення одного примірника генерального плану для загального користування громадою без службової інформації, а, з іншого, – проведенням профільним міністерством, проектувальними установами певних заходів щодо зняття грифів обмеження доступу з містобудівної документації у централізованому порядку.

Необхідно також акцентувати, що органи місцевого самоврядування нехтують встановленими законом заборонами: відсутність відповідно затвердженого детального плану території чи плану зонування забороняє передачу (надання) земельних ділянок із земель державної або комунальної власності у власність чи користування фізичним та юридичним особам для містобудівних потреб; забороняється зміна цільового призначення земельної ділянки, яка не відповідає плану зонування території та/або детальному плану території; надання земельних ділянок для містобудівних потреб означає, що такі ділянки планується використовувати для розміщення на них об'єктів будівництва.

У зв'язку із викладеним можна сформулювати деякі пропозиції щодо усунення зазначених вище порушень. Зокрема, слід визначити критерії, що дозволять обґрунтувати ступінь обмеження доступу до відомостей, які містяться в картографо-геодезичних матеріалах, та забезпечити доступність генеральних планів для громадян; проектним інститутам переглянути доцільність та законність збереження грифів обмеження доступу на генеральних планах, розроблених відповідними інститутами, та забезпечити зняття грифів у випадку невідповідності їх нормам українського інформаційного та містобудівного законодавства; Мінрегіону України розробити та впровадити в життя практичні механізми забезпечення доступу громадян до генеральних планів, які були розроблені без використання сучасних геоінформаційних технологій; Мінрегіону України та проектним інститутам розробити нові стандарти виготовлення генеральних планів населених пунктів України у формах, зручних для масового ознайомлення громадян, копіювання та поширення; органам публічної адміністрації забезпечити оволодіння спеціалістами власних органів нормами інформаційного та містобудівного законодавства з метою забезпечення дотримання права громадян на доступ до публічної інформації (містобудівної документації); органам прокуратури забезпечити здійснення постійного нагляду над органами місцевого самоврядування щодо неправомірного віднесення генеральних планів до інформації з обмеженим доступом та неправомірного обмеження доступу громадян до матеріалів генеральних планів населених пунктів; громадськості забезпечити постійний контроль над виконанням органами державної влади та місцевого самоврядування положень українського законодавства щодо забезпечення доступності генеральних планів для громадян [97]; застосувати світовий проектний досвід розробки містобудівної документації на базі нової територіальної моделі економічних прогнозів та розрахунків [46].

Наступним видом містобудівної документації населеного пункту є план зонування території, який розробляється на основі генерального плану

населеного пункту (у його складі або як окремий документ) з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон, забезпечення захисту територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання надмірній концентрації населення та об'єктів виробництва, зниження рівня забруднення навколишнього природного середовища, охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, а також земель сільськогосподарського призначення і лісів [175].

Відповідно до ДСТУ-Н Б Б.1-1-12:2011 «Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг)» зонування – це встановлення територіальних зон у межах населеного пункту з визначенням відповідних видів використання території, об'єктів нерухомості та встановленням містобудівного регламенту. План зонування складається з текстової та графічної частини. Текстова частина зонінгу надається у вигляді пояснювальної записки. Графічні матеріали містять схеми, обумовлені державним стандартом України [136].

Зонінг здійснюється з дотриманням певних вимог: урахування попередніх рішень щодо планування і забудови території; виділення зон обмеженої містобудівної діяльності; відображення існуючої забудови територій, інженерно-транспортної інфраструктури, а також основних елементів планувальної структури територій; урахування місцевих умов під час визначення функціональних зон; установа для кожної зони дозволених і допустимих видів використання територій для містобудівних потреб, умов та обмежень щодо їх забудови; узгодження меж зон з межами територій природних комплексів, смугами санітарно-захисних, санітарних, охоронних та інших зон обмеженого використання земель, червоними лініями; відображення меж прибережних захисних смуг і пляжних зон водних об'єктів. За порушення цих вимог, встановлених планом зонування території, фізичні та юридичні особи несуть відповідальність згідно із законом. Слід зазначити, що параметри використання території та будівель, запропонованих для розташування у межах

декількох земельних ділянок або окремої земельної ділянки, зокрема функціональне призначення, граничні поверховість та площа забудови, можливе розміщення на ділянці, є обов'язковими для врахування під час зонування відповідної території [136].

Рішення про розроблення плану зонування території приймає відповідна сільська, селищна, міська рада. Зміст зонінгу конкретизується з урахуванням містобудівних особливостей населеного пункту та чинних нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування у сфері містобудівної діяльності та архітектури [136].

У науковій літературі слушно підкреслюється, що зонування можна визначити як поділ території міста або іншого населеного пункту на зони, пояси, райони з метою встановлення у них певних обмежень у використанні земель, визначення мінімальних розмірів земельних ділянок, регламентації типів будівель і споруд, які дозволяється будувати в межах цих зон згідно з регіональними та місцевими правилами забудови [80, с. 500].

Щодо необхідності наявності зонінгу як додаткової містобудівної документації населеного пункту існує декілька позицій науковців. Деякі вчені підкреслюють важливість здійснення зонінгу, інші, навпаки, заперечують. Так, за твердженням М. С. Федорченка, зонування – це перехід до територіального підходу, який розглядає земельні ресурси не як сукупність ділянок, виділених одна від одної межами, а як єдине ціле [317]. Зонування слід сприймати не просто як метод упорядкування і порівняння просторово розподіленої інформації, а як цілком об'єктивний процес. Але цей процес має аналізуватись, і на базі цього аналізу повинна розвиватися теорія економічного районування стосовно нової доби розвитку економіки України. Тобто, не слід автоматично переносити здобутки старої теорії, у тому числі радянської, на нове, ринкове підґрунтя [317].

Протилежної думки дотримується А. П. Товстиженко, який не розуміє, навіщо селу генплан і план зонування території, оскільки ще має бути і детальний план території, який уточнює положення генерального плану

населеного пункту та визначає планувальну організацію і розвиток території. Цей план є найдетальнішим документом, в якому передбачаються червоні лінії, інженерні мережі, благоустрій, рух транспорту та пішоходів, зелені зони тощо [303].

Ми не можемо погодитися з такою точкою зору. На наш погляд, план зонування є важливим видом містобудівної документації населеного пункту, оскільки зонінг призначений для забезпечення реалізації планів та програм розвитку міської території, систем інженерного і транспортного забезпечення, соціального обслуговування, збереження природного та культурно-історичного середовища; встановлення гарантій і визначення щодо використання і забудови земельних ділянок для власників та осіб, що бажають придбати нерухомість (в т.ч. земельну ділянку) у власність та оренду; підвищення ефективності використання земельних ділянок, в тому числі шляхом створення умов для залучення інвестицій в будівництво та впорядкування міської території; забезпечення вільного доступу громадян до інформації та їх участь у прийнятті рішень з питань землекористування та забудови; здійснення ефективного контролю за містобудівною (будівельною) діяльністю фізичних та юридичних осіб.

Окремо слід вказати на те, що зонінг є інформаційною базою дії фізичних та юридичних осіб, які: володіючи земельними ділянками, іншими об'єктами нерухомості на довгостроковій основі (на правах власності, довгострокової оренди, безстрокового користування), готують і здійснюють зміни функціонального призначення нерухомості, яка належить їм; беруть участь в аукціонах, що проводяться міською радою, по наданню прав довгострокової оренди та власності на земельні ділянки з метою реконструкції та нового будівництва; за своєю ініціативою звертаються до міської ради про надання земельної ділянки (ділянок) для нового будівництва, реконструкції, у власність або оренду; переоформляють один вид прав власності на інший; змінюють один вид використання на інший; здійснюють інші дії, пов'язані з підготовкою та реалізацією планів по забудові та землекористуванню [174].

Введення зонінгу також забезпечує: відкриту інформацію про умови використання земельних ділянок на території міста; спрощену процедуру надання містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки; створення підстав та умов для контролю на відповідність затвердженій містобудівній та проектній документації будівельних намірів забудовника, вже закінчених об'єктів містобудівної діяльності та умов використання цих об'єктів; створення інформаційної бази для судових органів, на яку необхідно спиратися при вирішенні спірних питань, пов'язаних із забудовою та використанням території міста та окремих земельних ділянок [174].

Досвід зонування нашої країни формувався в колишньому Радянському Союзі, де земельне право базувалося тільки на категоріях земель, в той час як такі поняття, як планування земель чи територій не мали особливого значення. Відсутність грамотного зонування тягне за собою низку проблем: екстенсивне використання міського простору; відсутність наукового розподілу з урахуванням державних, громадських, приватних інтересів; відсутність комплексності в забудові; наявність значних промислових зон і об'єктів у центральних районах міста; в «спальних районах» обмежений набір місць докладання праці; загострення екологічних проблем, пов'язаних з хаотичним розміщенням промислових підприємств на території міста [157].

Слід також додати, що затвердження плану зонування та детального плану території на законодавчому рівні в Україні не передбачає спрощення процедури надання вихідних даних на проектування, а саме: містобудівних умов та обмежень забудови, технічних умов, а також спрощення процедури отримання дозволів на виконання будівельних робіт, у той час як європейський досвід, в тому числі досвід Польщі, свідчить, що саме це стимулює розроблення цих видів документації та їх фінансування з місцевих бюджетів, сприяє активізації інвестиційної діяльності [39].

Останнім видом містобудівної документації населеного пункту є детальний план у межах населеного пункту, що уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію і

розвиток частини території та розробляється з метою визначення планувальної організації і функціонального призначення, просторової композиції і параметрів забудови та ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції [271].

Відповідно до ДБН Б.1.1-14:2012 «Склад та зміст детального плану території» детальний план складається з текстових та графічних матеріалів. Текстові матеріали детального плану відповідають графічним матеріалам та формуються у вигляді пояснювальної записки. Графічні матеріали містять схеми, обумовлені державними будівельними нормами України, а також, за окремим фінансуванням, можуть включати додаткові графічні матеріали, які обґрунтовують та ілюструють пропозиції щодо планування території. Матеріали детального плану території не можуть містити інформацію з обмеженим доступом та бути обмеженими в доступі [271].

На підставі та з урахуванням положень затвердженого детального плану території може розроблятися проект землеустрою щодо впорядкування цієї території для містобудівних потреб, який після його затвердження стає невід'ємною частиною детального плану території.

Детальний план території визначає: принципи планувально-просторової організації забудови; червоні лінії та лінії регулювання забудови; функціональне призначення, режим та параметри забудови однієї чи декількох земельних ділянок, розподіл територій згідно з будівельними нормами, державними стандартами і правилами; містобудівні умови та обмеження (у разі відсутності плану зонування території) або уточнення містобудівних умов та обмежень згідно з планом зонування території; потребу в підприємствах і закладах обслуговування населення, місце їх розташування; доцільність, обсяги, послідовність реконструкції забудови; черговість та обсяги інженерної підготовки території; систему інженерних мереж; порядок організації транспортного і пішохідного руху; порядок комплексного благоустрою та озеленення, потребу у формуванні екомережі); межі прибережних захисних

смуг і пляжних зон водних об'єктів (у разі відсутності плану зонування території) [271].

Розглядається і затверджується детальний план території у межах населеного пункту виконавчим органом сільської, селищної, міської ради протягом 30 днів з дня його подання, а за відсутності затвердженого в установленому цим Законом порядку плану зонування території – відповідною сільською, селищною, міською радою. Детальний план території за межами населеного пункту розглядається і затверджується відповідною районною державною адміністрацією протягом 30 днів з дня його подання.

Не зважаючи на те, що питання розробки детального плану території врегульовано на законодавчому рівні, виникає чимало проблем на цьому етапі планування територій. На нашу думку, актуальними проблемами сьогодення у сфері використання територій на рівні регіонів та окремих міст є ігнорування органами місцевого самоврядування норм та стандартів планування й забудови території; незазначення статусу територій та видів їхнього використання; нецільове використання природоохоронних зон; відсутність фінансування планувальних та містобудівних документів у маленьких населених пунктах тощо.

На думку К.П. Гавронського, О.С. Петраковської, Л.В. Тузової, Й.П. Херника масштаб генерального плану, зміст плану зонування не дає змоги певною мірою реалізувати затверджені положення розвитку міст. Розроблення детального плану території сьогодні також не вирішує деяких дуже важливих для міського середовища питань, в тому числі, наприклад, таких, як визначення гранично допустимих показників використання територій та окремих земельних ділянок. Саме це дуже ускладнює, а інколи робить неможливим контроль за забудовою міських територій в Україні. Таким чином, можна зазначити, що основною відмінністю системи планування України порівняно з Польщею та іншими європейськими країнами є слабка ланка місцевого рівня – детальне планування, в той час як тільки детальне планування, як відомо, надає можливість реалізувати пропозиції генерального плану та забезпечити

відповідність будівництва проектним рішенням містобудівної документації [39].

Досить цікавою є пропозиція Л. В. Хомич, що пропонує здійснювати розробку схем та моделей планування території у двох площинах на основі взаємного узгодження та прив'язки: вертикальна – від Генеральної схеми планування території України до місцевих громад, горизонтальна – від регіону до регіону, від громади до громади. При корегуванні Генеральної схеми планування території України важливим є зворотній зв'язок, який давав би змогу враховувати і визначати в Генеральній схемі регіональну специфіку планування території України, особливості використання територій окремих регіонів. Завдання планування території на регіональному та місцевому рівнях полягає у розробці та корегуванні генеральних планів із врахуванням специфіки кожного регіону, виявлення шляхів оптимізації використання території, зменшення масштабів просторових конфліктів різних видів господарської діяльності, застосування принципів функціонального зонування території [321].

Підсумовуючи викладене, можна зробити декілька висновків. Планування територій слід розглядати як повноцінний інститут містобудівного права, який являє собою сукупність правових та технічних актів, що регулюють суспільні відносини у сфері цілеспрямованої діяльності з формування стратегії розвитку території на державному, регіональному та місцевому рівнях задля забезпечення раціонального використання наявних ресурсів, зниження потенційних ризиків, посилення притаманних території переваг, урівноваження різноманітних економічних, соціальних, культурних, природоохоронних та інших потреб, сталого розвитку відповідних територій.

Безумовно, містобудівна діяльність в Україні набуває певної позитивної динаміки – у більшості областей України розроблено та погоджено комплексні програми оновлення містобудівної документації, розроблено та затверджено у відповідному порядку регіональні правила забудови території, закінчується розробка Схем планування території на регіональному рівні, розпочато оновлення генеральних планів міст України та іншої містобудівної

документації на місцевому рівні, визначено показники та здійснюється моніторинг реалізації Генеральної схеми на місцевому рівні, у кожному населеному пункті.

Проте під час планування територій не обходиться без проблемних питань, які є наслідком недосконалого законодавства, безвідповідального ставлення суб'єктів публічної адміністрації до виконання покладених на них повноважень, низької активності населення у межах регіону, міста, селища щодо участі у розробці, обговоренні, прийнятті містобудівної документації населених пунктів.

2.2. Адміністративно-правове забезпечення інституту підготовчих, будівельних робіт та інституту прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта

Наступним кроком на шляху створення об'єкта містобудівної діяльності після планування територій, зокрема, прогнозування розвитку територій, визначення напрямів сталого розвитку територій, обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням, визначення розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів, розроблення містобудівної та проектної документації є безпосередньо його будівництво та прийняття в експлуатацію.

Аналіз законодавства у сфері містобудівної діяльності дає змогу говорити про постійний розвиток та вдосконалення адміністративно-правового забезпечення інституту підготовчих, будівельних робіт та інституту прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Публічна адміністрація у сфері містобудівної діяльності намагається реагувати на зміни, що відбуваються у державі.

Так, із здобуттям незалежності і переходом на нові соціально-політичні та економічні засади розвитку України був прийнятий перший у сфері

містобудівної діяльності документ – Закон України «Про основи містобудування» [227], який закріпив основи містобудівної діяльності в Україні, зокрема, інституту підготовчих, будівельних робіт та інституту прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, регламентуючи перелік суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, що беруть безпосередню участь у підготовчих, будівельних роботах та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, види містобудівної документації, необхідної для підготовчих, будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, забезпечуючи здійснення державного контролю у сфері містобудівної діяльності, у тому числі на етапах підготовчих, будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта.

З метою конкретизації Закону України «Про основи містобудування» [227] та встановлення правових і організаційних основ планування, забудови та іншого використання територій і забезпечення сталого розвитку населених пунктів з урахуванням громадських і приватних інтересів законодавцем у 2000 році було прийнято Закон України «Про планування і забудову територій» [229]. Вперше в Україні на законодавчому рівні визначалися основні завдання планування і забудови територій, регламентувалися процедури із планування територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, підготовчих, будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, встановлювався державний контроль за плануванням, забудовою та іншим використанням територій та закріплювалася відповідальність за порушення законодавства під час планування, забудови та іншого використання територій.

Згодом для забезпечення сприятливих умов ведення бізнесу, розвитку будівельної та суміжних галузей шляхом удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві, адаптації регуляторної політики України до європейських стандартів було прийнято Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235]. Прийняття цього Закону мало

сприяти адаптації регуляторної політики України до європейських стандартів, поліпшенню інвестиційного клімату в будівництві і зменшенні інвестиційних ризиків, дати змогу досягти зрушень у боротьбі зі зловживаннями в будівництві [182]. Основною особливістю Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] є його спрямованість на розвиток будівельної та суміжних галузей шляхом удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві. Удосконалення дозвільної системи у будівництві пропонувалося здійснювати за рахунок: зменшення кількості дозвільних і погоджувальних процедур, скорочення часу їх проходження та переліку необхідних документів; запровадження у дозвільній системі у будівництві принципів мовчазної згоди, єдиного вікна та організаційної єдності; здійснення окремих видів господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру на основі декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства; персоніфікації відповідальності суб'єктів архітектурної діяльності, поступового переходу від ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єкта архітектури, до професійної атестації виконавців окремих видів робіт; дерегуляції господарської діяльності шляхом передачі частини функцій з державного регулювання та контролю самоврядним організаціям.

Слід визнати, що дійсно на практиці із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] в Україні було втілено напрям щодо спрощення дозвільних процедур у будівництві шляхом запровадження будівництва залежно від категорії складності за декларативним принципом (повідомлення, декларація) або на підставі дозволу на виконання будівельних робіт [181].

Так, ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] введено поняття «категорія складності об'єкта будівництва», яка визначається відповідно до будівельних норм та державних стандартів на підставі класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта будівництва. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2011 року № 557

затверджено Порядок віднесення об'єктів будівництва до IV та V категорій складності [207], а ДСТУ-Н Б В.1.2-16:2013 «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорії складності об'єктів будівництва» встановлено відповідні вимоги та рекомендації [69].

Категорію складності використовують для визначення стабільності проектування, обов'язковості проведення експертизи проектної документації, особливостей дозвільних процедур. Проте такий підхід не узгоджується з усталеною європейською практикою, де дозвільна система у будівництві ґрунтується на принципі ризику менеджменту, коли рівень державного регулювання і ступінь контролю залежать від ступеня можливих ризиків, відмови об'єктів будівництва [181].

Директивою Ради Європейського Союзу 89/106/ЄЕС [64], країнам, що входять до складу Євросоюзу, було запропоновано новий підхід до питань технічного регулювання будівельної діяльності, які запроваджуються і в Україні.

У 2009 році державними будівельними нормами В.1.2-14-2009 «Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ» [56] було затверджено загальні принципи надійності та конструктивної безпеки в будівництві. Цим документом, розробленим з урахуванням положень міжнародних документів ISO 2394:1994 «General principles on reliability for structures» [345] та EN 1990:2002 «Eurocode-Basis of structural design» [342], нормативно визначено поняття «Клас наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва» та встановлено характеристики можливих наслідків від відмови будинків, будівель, споруд, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури за трьома класами – незначні (CC1), середні (CC2) та значні (CC3) [181].

Однак при визначенні порядку встановлення категорії складності виникла неузгодженість: об'єкти середнього класу наслідків (CC2) за вітчизняною класифікацією можуть бути віднесені до різних категорій складності (III або IV), щодо яких застосовуються кардинально відмінні декларативно-дозвільні

процедури. Фактично поняття «категорія складності» є надмірним державним регулюванням, що також призводить до зловживання недобросовісними забудовниками під час її визначення. Щодо об'єктів I та II категорії складності, вони є технічно не складними та належать до одного класу наслідків (відповідальності) СС1. Слід зазначити, що на даний час для будівництва об'єктів III категорії складності такі ж вимоги, як і для об'єктів IV категорій складності, відмінність лише в тому, що при декларативному принципі замовник (його уповноважена особа) не подає для розгляду містобудівні документи [181].

Як наслідок, на практиці все частіше трапляються випадки, коли, як правило, недобросовісні забудовники з метою отримання права на виконання будівельних робіт за декларативним принципом занижують категорію складності об'єктів з IV до III категорії, при цьому свідомо уникаючи перевірок достовірності документів, зазначених у таких деклараціях. Така обставина позбавляє органи державного архітектурно-будівельного контролю змоги попередити самочинне будівництво, а також перевірити забезпечення на таких об'єктах створення безперешкодного середовища та доступності для осіб з інвалідністю, в результаті чого таке будівництво порушує права як місцевих громад, інвесторів будівництва, так і осіб з інвалідністю.

У підсумку запроваджений декларативний принцип будівництва та введення в експлуатацію об'єктів для III категорії складності, які становлять близько 20 відсотків всього будівництва і включають в себе переважну і основну частину житлово-громадської, у тому числі соціального призначення, забудови, що споруджується для забезпечення життєдіяльності населення, в тому числі, і осіб з обмеженими фізичними можливостями, практично вивів зазначені об'єкти з-під сфери контролю органів державного архітектурно-будівельного контролю [181].

Відповідно, нині створено умови, коли як початок будівельних робіт, так і введення об'єкта в експлуатацію здійснюється безконтрольно, що дає змогу

недобросовісному замовнику свідомо маніпулювати основними положеннями будівельного законодавства та уникати відповідальності. Так, із 86,5 тисяч об'єктів III категорії, які будувалися у 2014–2015 роках, у процесі будівництва в умовах дії мораторіїв на перевірки перевірено лише 3,5 тисячі, або 4 відсотки. На кожному п'ятому із перевірених об'єктів виявлено суттєві порушення. За збереження такої тенденції у числі проблемних будівництв може знаходитися більше 17 тисячі об'єктів III категорії складності з середнім класом наслідків. Підтвердженням існуючої проблеми є постійні трагічні інциденти як під час будівництва об'єктів, так і в процесі їх подальшої експлуатації: коли збудований та прийнятий в експлуатацію за декларативним принципом приватний будинок фактично використовувався як об'єкт соціальної сфери з іншими технічними характеристикам; внаслідок падіння будівельного крану загинули люди, що свідчить про недостатній технічний рівень генерального підрядника будівництва; обвал конструкції як наслідок повного нехтування чинного містобудівного законодавства, що призвело до трагічних наслідків [181].

З огляду на викладене, очевидним є невідкладне реформування будівельної сфери та необхідність внесення змін до законодавчих актів України з метою приведення їх у відповідність до кращих європейських практик, зокрема Польщі, якій вдалося майже викорінити практику «самочинного будівництва» [39]. Обґрунтованою також є необхідність скасування категорії складності об'єктів будівництва, об'єднання дозвільних процедур у межах одного класу наслідків та переходу від триступеневої дозвільної системи (повідомлення, декларація, дозвіл) до двоступеневої (повідомлення, дозвіл).

У зв'язку із цим 10 червня 2017 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [191], який передбачає заміну процедури реєстрації декларації на здійснення будівництва та прийняття в експлуатацію об'єктів із середнім та значним класом наслідків (відповідальності) на підставі дозволу на виконання будівельних робіт та сертифікату відповідно, а об'єктів із

незначними класами наслідків (відповідальності) – на підставі повідомлення.

Так, до ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] було внесено зміни щодо введення поняття «класи наслідків (відповідальності) будівель і споруд», під якими розуміється характеристика рівня можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті або які знаходитимуться зовні такого об'єкта, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або з втратою цілісності об'єкта. Клас наслідків визначається для кожного об'єкта – будинку, будівлі, споруди будь-якого призначення, їхніх частин, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, у тому числі тих, що належать до складу комплексу (будови). Усі об'єкти поділяються за такими класами наслідків (відповідальності): незначні наслідки – СС1; середні наслідки – СС2; значні наслідки – СС3.

Таким чином, фактично 85 % об'єктів будівництва, а це житлові споруди, господарські споруди, складські приміщення площею до 1 300 м кв. можливо буде будувати за заявним принципом, надіславши публічній адміністрації у сфері містобудівної діяльності відповідну заяву. Разом із тим складні об'єкти потребують перевірки і мають будуватися після надання відповідного дозволу [250].

Наголосимо, що подальший розгляд дозвільно-реєстраційних процедур, пов'язаних з наданням замовнику права на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняттям в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, які здійснюються відповідно у межах інституту підготовчих, будівельних робіт та інституту прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, ми будемо здійснювати, враховуючи положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [191] та безпосередньо поділ об'єктів містобудівної діяльності за встановленими класами наслідків (відповідальності).

Починаючи з розгляду інституту підготовчих, будівельних робіт

зазначимо, що процедура отримання права на виконання підготовчих робіт урегульована ст. 35 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] та Порядком виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 466 [206].

Під підготовчими роботами відповідно до положень Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт [206] розуміються роботи з підготовки земельної ділянки, влаштування огороження будівельного майданчика та знесення будівель і споруд, порушення елементів благоустрою в межах відведеної земельної ділянки, вишукувальні роботи, роботи зі спорудження тимчасових виробничих та побутових споруд, необхідних для організації і обслуговування будівництва, улаштування під'їзних шляхів, складування будівельних матеріалів, підведення тимчасових інженерних мереж, а також з винесення інженерних мереж та видалення зелених насаджень [206].

На підставі ст. 35 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235], п. 13 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 466 [206] після набуття права на земельну ділянку та відповідно до її цільового призначення замовник (його уповноважена особа) може виконувати підготовчі роботи, визначені будівельними нормами, стандартами і правилами, після подання повідомлення про початок виконання підготовчих робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю.

Повідомлення про початок виконання підготовчих робіт подається замовником (його уповноваженою особою) до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю за місцезнаходженням об'єкта не пізніше ніж за один календарний день до початку виконання підготовчих або будівельних робіт [206].

Особливу увагу слід звернути на декілька моментів. По-перше, виконання підготовчих робіт може здійснюватися також і на підставі повідомлення про початок виконання будівельних робіт чи дозволу на виконання будівельних

робіт; по-друге, повідомлення про початок виконання підготовчих робіт не дає права на виконання будівельних робіт; по-третє, документи, що надають право на виконання підготовчих робіт, діють до моменту отримання права на виконання будівельних робіт; по-четверте, право на початок виконання підготовчих робіт, набуто на підставі поданого повідомлення, може бути скасовано відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю у разі: 1) подання замовником заяви про скасування повідомлення про початок виконання підготовчих робіт; 2) отримання відомостей про ліквідацію юридичної особи, що є замовником; 3) встановлення під час перевірки порушень вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, невідповідності об'єкта будівництва проектній документації на будівництво такого об'єкта та вимогам будівельних норм, стандартів і правил, порушень містобудівного законодавства у разі невиконання вимог приписів посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю [206].

Будівельні роботи відповідно до п. 2 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 466, визначаються як роботи з нового будівництва, реконструкції, технічного переоснащення діючих підприємств, реставрації, капітального ремонту [206].

Процедура отримання права на виконання будівельних робіт урегульована ст. ст. 34, 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] та Порядком виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 466 [206].

Враховуючи клас наслідків (відповідальності), на підставі ст. ст. 34, 36, 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] після набуття права на земельну ділянку та відповідно до її цільового призначення замовник (його уповноважена особа) може виконувати будівельні роботи, визначені будівельними нормами, стандартами і правилами, після:

- 1) щодо об'єктів будівництва, які за класом наслідків (відповідальності)

належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1) та щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта та які не потребують отримання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з переліком об'єктів будівництва, затвердженим Кабінетом Міністрів України – подання замовником (його уповноваженою особою) повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю;

2) щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками:

а) подання замовником (його уповноваженою особою) до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю заяви про отримання дозволу на безоплатній основі. До заяви додаються: копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копія договору суперфіцію; копія розпорядчого документа щодо комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду у разі здійснення комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду на замовлення органів державної влади чи органів місцевого самоврядування на відповідних землях державної чи комунальної власності (замість копії документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою); проектна документація на будівництво, розроблена та затверджена в установленому законодавством порядку; копія документа, що посвідчує право власності на будинок чи споруду, або згода його власника, засвідчена у встановленому законодавством порядку, на проведення будівельних робіт у разі здійснення реконструкції, реставрації, капітального ремонту чи технічного переоснащення; копії документів про призначення осіб, відповідальних за виконання будівельних робіт, та осіб, які здійснюють авторський і технічний нагляд; інформація про ліцензію, що дає право на виконання будівельних робіт, та кваліфікаційні сертифікати;

б) розгляду заяви органом державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти робочих днів з дня її реєстрації та видачі органом

державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт [206].

Особливостями процедури отримання права на виконання будівельних робіт слід назвати:

- по-перше, саме після отримання дозволу на виконання будівельних робіт замовнику та генеральному підряднику чи підряднику (якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) надається право на виконання підготовчих робіт (якщо вони не були виконані раніше згідно з повідомленням про початок виконання підготовчих робіт) і будівельних робіт на об'єктах будівництва, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд;

- по-друге, вищезазначені документи, які надають право на виконання будівельних робіт, є чинними до завершення будівництва;

- по-третє, право на початок виконання будівельних робіт, набуто на підставі повідомлення, може бути скасовано відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю у разі: подання замовником заяви про скасування повідомлення про початок виконання будівельних робіт; отримання відомостей про ліквідацію юридичної особи, що є замовником; встановлення під час перевірки порушень вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, невідповідності об'єкта будівництва проектній документації на будівництво такого об'єкта, вимогам будівельних норм, стандартів і правил, порушень містобудівного законодавства у разі невиконання вимог приписів посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю;

- по-четверте, відмова у видачі дозволу на виконання будівельних робіт видається заявнику в письмовому вигляді з відповідним обґрунтуванням у строк, передбачений для видачі дозволу. Підставою для відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт є: неподання документів, необхідних для прийняття рішення про видачу такого дозволу; невідповідність поданих документів вимогам законодавства; виявлення недостовірних відомостей у

поданих документах;

– по-п'яте, дозвіл на виконання будівельних робіт може бути анульовано органом державного архітектурно-будівельного контролю у разі: подання замовником заяви про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт; наявності відомостей про ліквідацію юридичної особи, що є замовником; встановлення під час перевірки порушень вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, невідповідності об'єкта будівництва проектній документації на будівництво такого об'єкта, вимогам будівельних норм, стандартів і правил, порушень містобудівного законодавства у разі невиконання вимог приписів посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю; скасування містобудівних умов та обмежень; систематичного (два і більше разів поспіль) перешкоджання проведенню перевірки посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю;

– по-шосте, постановою Кабінету Міністрів України від 7 червня 2017 року № 406 [200] затверджено Перелік будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію. До таких будівельних робіт належать: 1) роботи з переобладнання та перепланування жилого будинку і жилого приміщення, а також нежилого будинку, будівлі, споруди, приміщення в них, виконання яких не передбачає втручання в огорожувальні та несучі конструкції та/або інженерні системи загального користування, – щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1); 2) роботи із заміни покрівлі будівель і споруд згідно з будівельними нормами, виконання яких не передбачає втручання в несучі конструкції; 3) технічне переоснащення згідно з державними будівельними нормами внутрішніх систем опалення, вентиляції, водопостачання, водовідведення, газопостачання (включаючи спеціальне), силових та слабкострумових систем, які забезпечують функціонування будівель і споруд; обладнання (переобладнання) будівель і споруд приладами для ведення відокремленого обліку енергоносіїв, гарячої і холодної води; 4) заміна

існуючих заповнень віконних, балконних та дверних блоків; 5) ведення на земельній ділянці тимчасових будівель та споруд без влаштування фундаментів, зокрема навісів, альтанок, наметів, накриття, сходів, естакад, літніх душових, теплиць, гаражів, а також свердловин, криниць, люфт-клозетів, вбиралень, вигрібних ям, замощень, парканів, відкритих басейнів та басейнів із накриттям, погребів, входів до погребів, воріт, хвірток, приямків, терас, ганків – щодо індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків тощо [200].

За наявності дозволу на виконання будівельних робіт отримання замовником та генеральним підрядником чи підрядником (у разі якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт та видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика не вимагається.

Логічним продовженням дозвільно-реєстраційних процедур у сфері містобудівної діяльності після проведення підготовчих, а згодом будівельних робіт, є прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Цей етап містобудівної діяльності передбачає наявність у замовника (його уповноваженої особи) об'єкта містобудівної діяльності правовстановлюючих документів на земельну ділянку, містобудівної документації на об'єкт містобудівної діяльності та виконання підготовчих, будівельних робіт на об'єкті містобудівної діяльності відповідно до вимог будівельних норм, державних стандартів і правил.

Проте на практиці, обираючи між легальними дозвільно-реєстраційними процедурами й самочинним будівництвом, забудовники нерідко зупиняються на останньому варіанті, вважаючи, що легалізувати самочинне будівництво набагато простіше, ніж пройти хоча й спрощену сьогодні до мінімуму процедуру отримання дозвільної документації на будівництво і введення в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Пропонуємо зупинитися на даній проблематиці та з'ясувати, що розуміється під самочинним будівництвом.

Відповідно до ч. 1 ст. 376 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) самочинним будівництвом вважаються житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно, якщо вони збудовані або будуються:

- 1) на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети;
- 2) без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи, чи без належно затвердженого проекту;
- 3) з істотними порушеннями будівельних норм і правил [232]. При цьому для визнання об'єкта містобудівної діяльності самочинно збудованим чинне законодавство вимагає наявності хоча б однієї з вказаних ознак.

Аналізуючи першу ознаку самочинного будівництва, І. М. Панченко поділяє її на дві складові – відсутність у забудовника правових підстав для користування земельною ділянкою; порушення цільового призначення земельної ділянки [159]. Ми цілком погоджуємося з такою точкою зору, оскільки законодавець у наступних пунктах ст. 376 ЦК України робить акцент на наявності у забудовника права власності чи користування земельною ділянкою. Вважаємо за потрібне внести відповідні зміни до цього пункту та викласти у наступній редакції: «на земельній ділянці, яка не була відведена для цієї мети, за наявності у забудовника права власності чи користування нею».

Як правильно зазначає В. Ю. Терещенко, будівництвом об'єкта нерухомості на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, вважається спорудження таких об'єктів на земельній ділянці, що не віднесена до земель житлової й громадської забудови, зокрема, наданій для ведення городництва, сінокосіння, випасання худоби тощо, цільове призначення або вид використання якої не змінено в установленому законом порядку. При цьому поза увагою залишається самочинна забудова, зокрема, земельних ділянок, що приватизовані, набуті за цивільно-правовими договорами чи в результаті спадкування тощо. Крім того, така конструкція при визначенні однієї з підстав самочинного будівництва обмежує суб'єктний склад можливих порушників фізичною та юридичною особою. Територіальна громада, яка також може здійснювати будівництво, у тому числі з порушенням норм земельного та

містобудівного законодавства, як суб'єкт права комунальної власності на землю, не потребує відведення земельних ділянок для житлової та громадської забудови [299].

Розглядаючи другу ознаку самочинного будівництва, ми дійшли висновку про її некоректність. Йдеться про те, що проект об'єкта містобудівної діяльності не завжди є обов'язковим документом для будівництва нерухомого об'єкта (замість проекту об'єкта, наприклад, можна отримати будівельний паспорт). Отже, й включати його до переліку ознак самочинного будівництва, на наш погляд, не зовсім правильно, хоча й виключити буде помилковим. Для цього, вважаємо, необхідним є зазначення альтернативи у ч. 1 ст. 376 ЦК України з наступним її викладенням у такій редакції: «Житловий будинок, будівля, споруда, інше нерухоме майно вважаються самочинним будівництвом, якщо вони збудовані або будуються на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без відповідного документа, який дає право виконувати будівельні роботи чи належно затвердженого проекту (в разі його обов'язковості), або з істотними порушеннями будівельних норм і правил».

Зміст третьої ознаки самочинного будівництва «істотне порушення будівельних норм і правил» розкрито у постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва)» [232]. Відповідно до абз. 9 п. 4, абз. 3 п. 22 вказаної постанови під істотним порушенням будівельних норм і правил слід розуміти, зокрема, недодержання архітектурних, санітарних, екологічних, протипожежних та інших вимог і правил, а також інші дії чи бездіяльність, що загрожують життю та здоров'ю людини, а також зміну окремих конструктивних елементів житлового будинку, будівлі, споруди, що впливає на їх міцність і безпечність [232].

Не зважаючи на те, що самочинне будівництво здебільшого є правовою категорією цивільного права, в межах нашого дослідження питання самочинного будівництва є складовою публічно-правових спорів, що

розглядаються та вирішуються адміністративними судами у порядку Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Так, за даними Єдиного реєстру судових рішень у 2016 році адміністративними судами першої інстанції було розглянуто 1550 справ, апеляційної інстанції – 700 справ, касаційної інстанції – 300 справ.

Справи, що виникають з приводу самочинного будівництва, поділяються на дві категорії: 1) спори щодо оскарження особами, які здійснили (здійснюють) самочинне будівництво, приписів органів архітектурно-будівельного контролю про знесення самочинно збудованого об'єкта; 2) спори за позовами органів архітектурно-будівельного контролю про знесення такого об'єкта [152].

Вивчення судових рішень показало, що під час вирішення першої категорії справ найчастіше виникає питання про наявність повноважень органу архітектурно-будівельного контролю виносити припис про знесення самочинного будівництва, яке суди вирішують по-різному.

Наприклад, у червні 2013 року ТОВ «Австрія» звернулося до суду із позовом, у якому просило скасувати припис Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Харківській області від 18 грудня 2012 року про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил.

Харківський окружний адміністративний суд постановою від 19 березня 2014 року у задоволенні позову відмовив. Постановою від 14 травня 2014 року Харківський апеляційний адміністративний суд рішення суду першої інстанції скасував та ухвалив нове рішення, яким позовні вимоги задовольнив, скасував припис Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Харківській області від 18 грудня 2012 року про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил.

У цій справі суди першої та апеляційної інстанцій встановили, що 16 грудня 2012 року Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю у

Харківській області провела перевірку дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил, за результатами якої складено припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил від 18 грудня 2012 року, яким вимагалось знести мансардний поверх будівлі та знести прибудову і ліфтову шахту до будівлі.

Відмовляючи в задоволенні позовних вимог, суд першої інстанції виходив з того, що спірний припис виданий на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством, при цьому наявність порушення позивачем Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» встановлена відповідачем та підтверджена в ході судового розгляду справи.

Скасовуючи рішення суду першої інстанції, суд апеляційної інстанції виходив з того, що у відповідача не було повноважень на вчинення спірних дій, оскільки орган державного архітектурно-будівельного контролю не наділений повноваженнями щодо видання припису про знесення самочинно збудованого об'єкта.

Колегія суддів Вищого адміністративного суду України не погодилася з таким висновком апеляційного суду.

Проаналізувавши зміст ч. 1 ст. 38 та п. 3 ч. 4 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», Вищий адміністративний суд України дійшов висновку, що наведені норми дають підстави вважати, що орган державного архітектурно-будівельного контролю за наявності обставин, передбачених абз. 1 ч. 1 ст. 38 цього Закону (у разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, перебудова якого з метою усунення істотного відхилення від проекту або усунення порушень законних прав та інтересів інших осіб, істотного порушення будівельних норм є неможливою), уповноважений та зобов'язаний видати припис про усунення порушень, у тому числі шляхом знесення самочинного збудованого об'єкта.

Цей припис є обов'язковою передумовою для можливості контролюючого органу на звернення до суду на підставі абз. 2 ч. 1 ст. 38

вказаного Закону у зв'язку з його невиконанням.

Таким чином, колегія суддів Вищого адміністративного суду України визнала помилковим висновок суду апеляційної інстанції про перевищення Інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю у Харківській області повноважень при винесенні припису від 18 грудня 2012 року та погодилася з висновком суду першої інстанції про те, що припис від 18 грудня 2012 року, виданий Інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю у Харківській області в межах повноважень, на підставі абз. 1 ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», є правомірним, у зв'язку з чим необґрунтовано скасований апеляційним судом [312].

Іншою категорією справ щодо спорів, які виникають з приводу самочинного будівництва, є адміністративні справи за позовами органів архітектурно-будівельного контролю про знесення об'єкта самочинного будівництва. Привертає увагу той факт, що органи державного архітектурно-будівельного контролю не завжди дотримуються порядку звернення до суду із позовом про знесення самочинно збудованого об'єкта та компенсацію витрат, пов'язаних з таким знесенням. Яскравим прикладом є справа, в якій Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю у Тернопільській області звернулась до суду з позовом до Особи 1, в якому просила прийняти рішення, яким зобов'язати Особу 1 виконати вимоги інспекції щодо припинення самочинного проведення будівельних робіт з добудови.

Тернопільський окружний адміністративний суд постановою від 20 липня 2011 року позов задовольнив. Постановою від 7 серпня 2014 року Львівський апеляційний адміністративний суд постанову суду першої інстанції скасував, ухвалив нову постанову, якою в задоволенні позову відмовив. У цій справі суди встановили, що Інспекцією державного архітектурно-будівельного контролю у Тернопільській області проведено декілька перевірок дотримання Особою 1 вимог чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності при проведенні будівельно-монтажних робіт. За результатами перевірок контролюючим

органом складено акт перевірки, два протоколи про адміністративне правопорушення, дві постанови про адміністративне правопорушення у сфері містобудівної діяльності. У зв'язку із відсутністю будь-якої реакції Особою 1 на рішення Інспекції державного архітектурно-будівельного контролю у Тернопільській області, остання листом від 27 травня 2011 року зобов'язала відповідача припинити виконання будівельних робіт на об'єкті та демонтувати самочинне будівництво до 10 червня 2011 року. Позивачем складено акт перевірки від 15 червня 2011 року щодо законності проведення будівельних робіт з добудови балкону до квартири, яким встановлено, що Особою 1 не виконано вимоги листа інспекції від 27 травня 2011 року. З урахуванням наведеного Інспекція державного архітектурно-будівельного контролю у Тернопільській області звернулася до суду з позовом про зобов'язання Особи 1 вчинити певні дії.

Суд першої інстанції, задовольняючи позов, виходив з того, що відповідач не надав будь-яких дозволів державних органів на проведення робіт, тому проведені будівельно-монтажні роботи є самовільними, а позов підлягає задоволенню.

Суд апеляційної інстанції, скасовуючи постанову суду першої інстанції та ухвалюючи рішення про відмову в задоволенні позову, виходив з того, що органом державного архітектурно-будівельного контролю порушено процедуру припинення самочинного будівництва та демонтажу. Не видано відповідний припис, а лист, яким зобов'язано відповідача припинити будівельні роботи та здійснити демонтаж самочинно проведеного будівництва, не зобов'язує відповідача до його виконання та не створює для позивача правових наслідків для звернення до суду з таким позовом.

Суд касаційної інстанції з посиланням на ч. 1 ст. 38, п. 3 ч. 4 ст. 41 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] погодився з таким висновком суду апеляційної інстанції, зазначивши, що передумовою звернення органу державного архітектурно-будівельного контролю до суду з позовом про припинення будівельних робіт та знесення самочинного будівництва є видання

таким органом відповідного припису. І тільки в разі його невиконання орган державного архітектурно-будівельного контролю має підстави для звернення до суду з відповідним позовом, про що обґрунтовано вказано судом апеляційної інстанції. Суд зазначив, що за умови відсутності такого припису суд апеляційної інстанції дійшов обґрунтованого висновку про відмову в задоволенні позову, зазначивши при цьому, що лист позивача від 27 травня 2011 року про припинення самочинного будівництва та демонтажу збудованого не тягне для відповідача правових наслідків у вигляді обов'язковості його виконання, а невиконання вказаного листа не є підставою для звернення органу державного архітектурно-будівельного контролю до суду з позовом про його примусове виконання [311].

Аналіз зазначених прикладів допомагає дійти висновку, що причиною виникнення різної судової практики є недостатнє знання суддями адміністративних судів законодавства у сфері містобудівної діяльності та вивчення судової практики з цього питання.

Переходячи до розгляду дозвільно-реєстраційних процедур інституту прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, слід зазначити, що будівництво вважається закінченим, якщо на об'єкті виконано всі передбачені проектною документацією згідно з будівельними нормами, стандартами і правилами роботи, а також змонтовано й випробувано обладнання з дотриманням таких особливостей:

- житлові будинки, побудовані за кошти юридичних і фізичних осіб, можуть прийматися в експлуатацію без виконання внутрішніх опоряджувальних робіт у квартирах та вбудовано-прибудованих приміщеннях, які не впливають на експлуатацію будинків, якщо це обумовлено договором, за умови відповідності їх санітарним, протипожежним і технічним вимогам. Перелік внутрішніх опоряджувальних робіт, без виконання яких можливе прийняття в експлуатацію житлових будинків, визначається Мінрегіоном;

- житлові будинки, в яких є побудовані за кошти державного та місцевих бюджетів квартири, що призначені, зокрема, для соціально незахищених верств

населення (інвалідів, ветеранів війни, багатодітних сімей, громадян, що постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи та інших), приймаються в експлуатацію за умови виконання у повному обсязі внутрішніх опоряджувальних робіт у таких квартирах;

– багатоквартирні житлові будинки приймаються в експлуатацію за умови дотримання вимог державних будівельних норм щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;

– на об'єкті виробничого призначення, на якому встановлено технологічне обладнання, повинні бути проведені пусконаладжувальні роботи згідно з технологічним регламентом, передбаченим проектом будівництва, створено безпечні умови для роботи виробничого персоналу та перебування людей відповідно до вимог нормативно-правових актів з охорони праці та промислової безпеки, пожежної та техногенної безпеки, екологічних і санітарних норм.

Регулюються дозвільно-реєстраційні процедури прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] та постановою Кабінету Міністрів України «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13 квітня 2011 року № 461 [170].

Враховуючи клас наслідків (відповідальності), на підставі ст. 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] після виконання будівельних робіт прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів здійснюється:

1) щодо об'єктів будівництва, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), та об'єктів, будівництво яких здійснювалося на підставі будівельного паспорта, – шляхом реєстрації відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю на безоплатній основі поданої замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації.

Замовник (його уповноважена особа) заповнює і подає до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю один примірник декларації: щодо об'єктів, будівництво яких здійснено на підставі будівельного паспорта; щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1); щодо самочинно збудованого об'єкта, на яке визнано право власності за рішенням суду.

Бланк декларації можна отримати у дозвільному центрі, територіальному органі або на сайті Держархбудінспекції України у рубриці «Законодавча та нормативна база» (<http://www.dabi.gov.ua/normatyvno-pravova-baza/nakazy/>).

Уповноважений орган державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти робочих днів з дати надходження до нього декларації перевіряє повноту зазначених у ній даних та на безоплатній основі реєструє подану декларацію у реєстрі документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів [170; 205].

Після проведення реєстрації один примірник залишається в уповноваженого органу державного архітектурно-будівельного контролю, який його зареєстрував, а другий примірник з відміткою повертається замовнику. Датою прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта є дата реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації [170];

2) щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками – на підставі акта готовності об'єкта до експлуатації шляхом видачі органами державного архітектурно-будівельного контролю сертифіката у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [170].

Для отримання сертифіката замовник (його уповноважена особа) подає до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю заяву про прийняття в експлуатацію об'єкта та видачу сертифіката, до якої додається акт

готовності об'єкта до експлуатації [170].

Уповноважений орган державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти робочих днів з дати надходження до неї документів проводить перевірку з метою визначення відповідності об'єкта проектній документації, вимогам державних будівельних норм, стандартів і правил та приймає рішення про видачу сертифіката, вносить дані до реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів [170; 205].

Під час розгляду питання прийняття в експлуатацію об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, орган державного архітектурно-будівельного контролю має право оглядати об'єкт із здійсненням фото- та відеофіксації, відбирати зразки продукції, призначати експертизу, одержувати проектну та виконавчу документацію, визначені будівельними нормами, стандартами і правилами, отримувати матеріали, відомості, довідки, пояснення з питань, що виникають під час огляду об'єкта, та залучати в разі потреби установи, організації, у тому числі громадські об'єднання осіб з інвалідністю, державні органи (їх консультативно-дорадчі органи) [170].

У разі потреби під час розгляду питань, пов'язаних з видачею сертифіката, орган державного архітектурно-будівельного контролю може звернутися до державних органів з метою отримання відповідних висновків, що стосуються об'єкта будівництва. Неподання таких висновків у встановлений строк не є підставою для продовження строку видачі сертифіката або відмови в його видачі [170].

Орган державного архітектурно-будівельного контролю протягом десяти робочих днів з дати реєстрації заяви приймає рішення про видачу сертифіката або про відмову в його видачі. Сертифікат виготовляється в одному примірнику та видається замовнику (уповноваженій ним особі), який має зберігати його

протягом всього періоду експлуатації об'єкта. Підставою для відмови у видачі сертифіката є: неподання документів, необхідних для прийняття рішення про видачу сертифіката; виявлення недостовірних відомостей у поданих документах; невідповідність об'єкта проектній документації на будівництво такого об'єкта та/або вимогам будівельних норм, стандартів і правил. Датою прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта є дата видачі сертифіката. Зареєстрована декларація або сертифікат є підставою для укладення договорів про постачання на прийнятий в експлуатацію об'єкт необхідних для його функціонування ресурсів – води, газу, тепла, електроенергії, включення даних про такий об'єкт до державної статистичної звітності та оформлення права власності на нього. Підключення об'єкта, прийнятого в експлуатацію, до інженерних мереж здійснюється відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» протягом десяти днів з дня відповідного звернення замовника до осіб, які є власниками відповідних елементів інженерної інфраструктури або здійснюють їх експлуатацію [170].

Закінчуючи розгляд дозвільно-реєстраційних процедур підготовчих, будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, потрібно звернути увагу на те, що чинне законодавство передбачає подання не лише мінімальної кількості документів для здійснення підготовчих, будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, а й можливість замовника (його уповноваженої особи) подати зазначені документи або через Центр надання адміністративних послуг, або скориставшись електронною системою здійснення декларативних та дозвільних процедур у будівництві на сайті Держархбудінспекції України (<http://www.dabi.gov.ua/>).

У вересні 2014 року прем'єр-міністр України представив Урядовий план дій «Відновлення країни» [309], який передбачає створення міськими радами міст обласного значення та районними державними адміністраціями в містах – районних центрах, відповідно до Закону України «Про адміністративні

послуги» мережі «Прозорих офісів» з метою реформування неефективного державного апарату – Центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) [62; 186; 325]. У Центрах надання адміністративних послуг запроваджено електронну систему керування чергою відвідувачів з голосовим супроводом, встановлено інформаційні термінали для ознайомлення з переліком послуг та необхідним пакетом документів для їх отримання. Задля кращого інформування клієнта створено web-портал адміністративних послуг, які надаються у ЦНАП, на якому також розміщена актуальна інформація у сфері надання адміністративних послуг, новини ЦНАП, а також контакти для отримання консультацій засобами телекомунікаційного зв'язку та через соціальні мережі. На території ЦНАП замовник або інший суб'єкт містобудівної діяльності може скористатись безкоштовним WI-FI, універсальними зарядними пристроями для електронних гаджетів, сплатити за послуги або у відділенні банку, або через платіжний термінал для оплати адміністративного збору банківською картою, що розміщені у приміщенні ЦНАП.

Центрами надання адміністративних послуг (ЦНАП) надається понад 200 видів адміністративних послуг, у тому числі у сфері містобудівної діяльності щодо подання повідомлення про початок виконання підготовчих, будівельних робіт, заяви про отримання дозволу на будівельні роботи, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, заяви про прийняття в експлуатацію об'єкта та видачу сертифіката.

Наступним варіантом подання документів замовником (його уповноваженою особою) для здійснення підготовчих, будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта є використання електронної системи здійснення декларативних процедур у будівництві, що функціонує відповідно до Наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24 листопада 2014 року № 325 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи здійснення декларативних процедур у будівництві» [218]. Для цього потрібно скористатися безкоштовною електронною адміністративною

послугою на офіційному веб-сайті Держархбудінспекції, заповнюючи відповідні дані та переходячи за посиланнями.

Електронна система здійснення декларативних процедур у будівництві призначена для здійснення декларативних процедур у будівництві в електронній формі шляхом забезпечення: можливості подання суб'єктом звернення електронних повідомлень та електронних декларацій; реєстрації, опрацювання й розгляду електронних повідомлень та електронних декларацій відповідальною особою; надання суб'єктам звернення інформації про стан та результати розгляду електронних повідомлень та електронних декларацій; захисту інформації, що обробляється у Системі, відповідно до вимог чинного законодавства; підтвердження цілісності електронних повідомлень, електронних декларацій та ідентифікації суб'єкта звернення.

До основних функцій електронної системи здійснення декларативних процедур у будівництві належать доступ суб'єктів звернення до інформації про порядок здійснення декларативних процедур у будівництві в електронній формі через веб-сайт Системи; доступ до електронних форм декларацій та повідомлень та їх заповнення через веб-сайт Системи; накладання електронного цифрового підпису (далі – ЕЦП) на заповнені електронні форми; відправлення електронних декларацій та електронних повідомлень до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю із фіксацією часу відправлення та часу одержання, цілісності та автентичності документів, зазначенням їх автора та можливості надання відомостей, що дають змогу простежити історію руху документа; направлене шифрування і дешифрування електронних повідомлень та електронних декларацій під час їх передачі; ідентифікація суб'єкта звернення з використанням ЕЦП; реєстрація та прийняття до роботи електронних повідомлень та електронних декларацій; фіксування етапів опрацювання й розгляду електронних повідомлень та електронних декларацій; автоматичне інформування суб'єктів звернення про стан розгляду електронного повідомлення або електронної декларації; автоматичне інформування Центру надання адміністративних послуг про

надходження до відповідного органу державного архітектурно-будівельного контролю електронного повідомлення або електронної декларації та результати їх розгляду; автоматичний контроль за дотриманням строків здійснення декларативних процедур у будівництві в електронній формі; оперативний пошук електронних повідомлень та електронних декларацій за їх реквізитами; зберігання електронних повідомлень та електронних декларацій у Системі здійснюється відповідно до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» тощо [218].

Опрацювання та реєстрація електронних повідомлень та електронних декларацій здійснюються відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» [170] та постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 466 «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» [206].

На нашу думку, викладене вище свідчить про реальні позитивні зміни у спрощенні дозвільно-реєстраційних процедур підготовчих, будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Зокрема, проста процедура подання документів до органів державного архітектурно-будівельного контролю, що унеможливило прояви корупції у сфері містобудівної діяльності, безпідставні перевірки органів державного архітектурно-будівельного контролю з погрозами анулювати дозвіл на будівництво тощо.

2.3. Адміністративно-правове регулювання державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду

У попередньому підрозділі ми звертали увагу на суттєві позитивні зміни у сфері містобудівної діяльності у межах інститутів підготовчих, будівельних робіт та прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта, запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [191]. Цей Закон передбачає не лише спрощення дозвільно-реєстраційних процедур у сфері містобудівної діяльності, а також внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] щодо чіткого розмежування Державного архітектурно-будівельного контролю (Держархбудконтролю) та Державного архітектурно-будівельного нагляду (Держархбуднагляду) у сфері містобудівної діяльності. Зупинимося на детальному розгляді їх особливостей.

Так, відповідно до ч. 7 Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності», ст. ст. 41, 41-1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» державний архітектурно-будівельний контроль – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [191; 235].

Аналіз юридичної літератури дає змогу зробити висновок про однастайність науковців та законодавця у розумінні державного архітектурно-будівельного контролю. Так, І. М. Миронець, надаючи авторське визначення державного архітектурно-будівельного контролю, розглядає його як систему заходів, які здійснюються державними органами, наділеними повноваженнями по управлінню будівельною діяльністю щодо аналізу, перевірки та спостереження за дотриманням установлених правил, норм, стандартів та управлінських рішень у будівельній діяльності [124, с. 10]. На думку М.А. Латиніна, Є.О. Юрченко державний контроль у сфері будівництва являє собою комплекс заходів та методів здійснюваних суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю, з метою дотримання суб'єктами містобудівної діяльності нормативно-правових актів та технічних регламентів у сфері містобудівної діяльності [114]. Досліджуючи контрольні провадження у галузі будівництва, А. В. Матвійчук визначає державний контроль в галузі будівництва як спостереження й перевірку стану галузі будівництва та її

елементів за визначеними законодавством напрямками з метою встановлення відповідності між завданнями здійснення планування, проектування, забудови території і будівництва об'єктів і досягнутими при цьому результатами, а також попередження і припинення неправомірних дій з боку суб'єктів господарювання, виправлення допущених помилок і досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив і напрямів розвитку галузі будівництва [119, с. 15]. Ми цілком погоджуємося із такими визначеннями.

Окрему увагу науковців привертають питання принципів державного архітектурно-будівельного контролю, оскільки, по-перше, визначення принципів контролю у сфері містобудівельної діяльності й проведення їх класифікації надає змогу з'ясувати шляхи вдосконалення чинного законодавства та вектор його розвитку. Водночас відсутність переліку принципів контролю в будівельній діяльності призводить до різного їх визначення й тлумачення у літературних джерелах і як наслідок – недостатньо повного їх закріплення на законодавчому рівні. Тому, безумовно, існує потреба в поглибленому науковому дослідженні питань, пов'язаних з принципами контролю в сфері містобудівельної діяльності, а також потреба у виробленні теоретичних і практичних положень щодо вдосконалення вітчизняного законодавства у цій сфері. По-друге, вивчення різних аспектів принципів контролю допоможе глибше зрозуміти сутність контрольної діяльності та запропонувати шляхи вдосконалення законодавства, пов'язаного з контролем у сфері містобудівної діяльності і знайти нові форми і методи роботи контролюючих суб'єктів з урахуванням економічної та політичної складових [293].

Виділення окремих принципів державного архітектурно-будівельного контролю та їх характеристика здійснюються дослідниками на підґрунті теоретичних розробок загальної категорії «контроль» таких вчених-адміністративістів, як В. Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко та інші [12; 95; 101]. Наприклад, М.А. Латинін, Є.О. Юрченко наголошують на існуванні таких принципів державного архітектурно-

будівельного контролю у сфері містобудівної діяльності, як об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність. При цьому принцип об'єктивності контролю передбачає аналіз реальних фактів та всебічність їх розгляду; дієвість контролю полягає у виявленні порушень, їх аналізу, формулюванні висновків щодо можливих наслідків; принцип гласності передбачає виявлення недоліків, обов'язкове покарання, постановку актуальних проблем, обговорення проектів управлінських рішень, підготовку громадської думки; принцип систематичності дає змогу аналізувати стан справ у сфері містобудівної діяльності, а також виявляти недоліки, відшукувати резерви чи запобігати непередбаченим наслідкам; принцип регулярності стимулює саму контрольну діяльність до підвищення ефективності та позитивного впливу на досягнення результату [114]. О.В. Стукаленко до цього переліку додає принцип законності [293].

На нашу думку, цей перелік принципів державного архітектурно-будівельного контролю не є повним. У зв'язку із тим, що Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [191] та «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] взагалі не регламентують принципи державного архітектурно-будівельного контролю та керуючись положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [228], пропонуємо виділяти наступні принципи державного архітектурно-будівельного контролю: пріоритетність безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері містобудівної діяльності; підконтрольність і підзвітність органу державного архітектурно-будівельного контролю відповідному органу державної влади; рівність прав і законних інтересів суб'єктів містобудівної діяльності; об'єктивність, неупередженість, відкритість, прозорість, системність проведення перевірок суб'єктів містобудівної діяльності; відповідальність державного архітектурно-будівельного контролю та його

посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту містобудівної діяльності внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта містобудівної діяльності; незалежність органів державного архітектурно-будівельного контролю від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян; презумпції правомірності діяльності суб'єкта містобудівної діяльності у разі, якщо чинне законодавство допускає неоднозначне трактування прав та обов'язків суб'єкта містобудівної діяльності та/або повноважень органу державного архітектурно-будівельного контролю; орієнтованості державного архітектурно-будівельного контролю на запобігання правопорушенням у сфері містобудівної діяльності; недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів містобудівної діяльності до відповідальності та застосування до них санкцій.

Переходячи безпосередньо до розгляду особливостей здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 затверджено Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, який визначає процедуру здійснення заходів, спрямованих на дотримання замовниками, проектувальниками, підрядниками та експертними організаціями (далі – суб'єкти містобудівної діяльності) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт [208].

Відповідно до ч. 1 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю Держархбудконтроль здійснюється за дотриманням:

- 1) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудівної діяльності, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;

2) порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі – загальні та (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконанні будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи;

3) інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами та проектною документацією, щодо створення об'єкта будівництва [181; 208; 235].

До органів Держархбудконтролю відповідно до ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» належать:

- структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

- виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч);

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (Державна архітектурно-будівельна інспекція (Держархбудінспекція) [235].

В юридичній літературі деякі науковці, розглядаючи систему органів Держархбудконтролю, виділяють органи державного контролю загальної компетенції (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); органи державного контролю спеціальної компетенції (Держархбудінспекція) [291, с. 139–140]. Вважаємо таку точку зору суто теоретичною, яка не має жодного прикладного значення і зв'язку з практичною діяльністю. Чинним законодавством визначено конкретні органи Держархбудконтролю та закріплено відповідні повноваження, у разі перевищення яких або бездіяльності настає юридична відповідальність.

У зв'язку з передачею частини повноважень щодо Держархбудконтролю Держархбудінспекції органам місцевої влади, вважаємо необхідним окремо зупинитися на взаємовідносинах між місцевими органами влади та

Держархбудінспекцією. Так, структурні підрозділи з питань Держархбудконтролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад у межах делегованих державних повноважень є підконтрольними Держархбудінспекції відповідно до ст. 143 Конституції України [100], ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [225], ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235]. Підконтрольність означає певний стан (режим) організаційних відносин, за яким Держархбудінспекція має право перевіряти діяльність місцевих органів влади у сфері Держбудконтролю, включаючи право скасовувати чи зупиняти дію їх актів, в свою чергу місцеві органи влади у сфері Держбудконтролю зобов'язані надавати необхідні можливості для таких перевірок і звітувати про свою діяльність [220].

Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, у тому числі й у сфері Держбудконтролю, затверджено постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади» від 9 березня 1999 року № 339 [210]. Контроль відповідно до цього Порядку здійснюється шляхом аналізу актів підконтрольних органів, надання ними інформації про виконання делегованих повноважень, проведення перевірок діяльності виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Порядок, періодичність і строки проведення таких перевірок визначаються керівником органу, що здійснює контроль.

Отже, місцеві органи влади у сфері Держархбудконтролю мають інформувати Держархбудінспекцію про свою діяльність. Така звітність може бути разовою (цільовою) і періодичною. Разовий звіт надається на окремий запит Держархбудінспекції України, в якому має бути вказана причина такого запиту. Періодична звітність надається за затвердженими Держархбудінспекцією України формами. На даний час така внутрішня

звітність діє в Держархбудінспекції стосовно її територіальних органів. Департаменти та управління Держархбудінспекції в регіонах за встановленими формами щомісяця (щоквартально) подають інформацію про результати здійснення планових та позапланових перевірок об'єктів будівництва, ведення правової роботи. Звітна інформація щодо роботи територіальних органів з надання адміністративних послуг отримується з Єдиного реєстру документів. Отримана інформація використовується для оцінки роботи територіальних органів, а на її основі здійснюється планування їх перевірок. Крім того, вона необхідна для підготовки звітів до Мінрегіону, Державної регуляторної служби, Мінекономрозвитку, Кабінету Міністрів України тощо. Підсумки діяльності територіальних органів можуть розглядатися на засіданнях колегії Держархбудінспекції із заслуховуванням окремих з них, що мають незадовільні результати роботи. За результатами аналізу отриманої звітної інформації, зокрема, будуть плануватися і здійснюватися заходи державного архітектурно-будівельного нагляду [267].

У свою чергу, Держархбудінспекція здійснює методичне забезпечення роботи місцевих органів влади у сфері Держбудконтролю, яке полягає у підготовці роз'яснень до змін у законодавстві, що регулює сферу Держархбудконтролю; розробленні рекомендацій, інструкцій, коментарів тощо з актуальних питань виконання дозвільно-реєстраційних та контрольних функцій; проведення тематичних семінарів, «круглих столів» для працівників Інспекцій, зокрема виїзних куштових; надання за зверненням Інспекцій інформації з окремих питань. Інформацію, необхідну Інспекціям для виконання покладених на них функцій, Держархбудінспекція може доводити шляхом: розміщення на своєму офіційному веб-сайті dabi.gov.ua; публікації в офіційному виданні «Вісник Держархбудінспекції» (передплатний індекс 99577) [267].

Аналіз чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності дає змогу систематизувати повноваження органів Держархбудконтролю за напрямками їх діяльності. Так, О.В. Кудрявцев пропонує виділяти наступні повноваження:

дозвільно-реєстраційні (реєстрація повідомлень про початок підготовчих, будівельних робіт, видання сертифікатів, прийняття в установленому порядку в експлуатацію закінчені будівництвом об'єкти; ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури;), контрольно-наглядові (державний контроль за додержанням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час містобудівної діяльності); аналітичні (узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розроблення пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів); процесуальні (притягнення суб'єктів містобудівної діяльності до відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності) [108].

Цей перелік повноважень органів Держархбудконтролю, на нашу думку, слід доповнити організаційними повноваженнями, що стосуються організації роботи, пов'язаної зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів; організації охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудівної діяльності, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; організації розробки та проведення експертизи містобудівної документації населених пунктів відповідно до державних норм і стандартів; погодження документації із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій», щодо відповідності зазначеної документації законодавству у сфері містобудівної діяльності та архітектури, охорони культурної спадщини; здійснення заходів щодо ведення в установленому порядку єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов [202; 225; 226; 240].

Зважаючи на обмежений обсяг дисертаційного дослідження, вважаємо потрібним зупинитися на детальному розгляді, на нашу думку, трьох основних повноважень органів Держархбудконтролю: виконання дозвільно-реєстраційних процедур; здійснення заходів Держархбудконтролю; застосування штрафних санкцій за правопорушення у сфері містобудівної

діяльності.

На підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [191] відбулася передача функцій та частини повноважень щодо здійснення Держархбудконтролю від Держархбудінспекції органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади. Таким чином, місцевій владі делеговано конкретний обсяг дозвільно-реєстраційних функцій, а саме: надання (отримання, реєстрація), повернення (відмова у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів на відповідних територіях залежно від класу наслідків (відповідальності) будівель і споруд:

- виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч) здійснюють дозвільно-реєстраційні функції щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), розташованих у межах відповідних населених пунктів;

- виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч, структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій – щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними (СС1) та середніми (СС2) наслідками, розташованих у межах відповідних населених пунктів;

- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим,

областях, містах Києві і Севастополі – щодо об’єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об’єктів з незначними (СС1), середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, розташованих за межами населених пунктів і на території кількох адміністративно-територіальних одиниць, щодо об’єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об’єктів з середніми наслідками (СС2), розташованих у межах сіл, селищ та міст (крім міст, які є адміністративними центрами областей, міст з чисельністю населення понад 50 тисяч, міст Києва та Севастополя), а також щодо всіх об’єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об’єктів із значними наслідками (СС3), розташованих у межах населених пунктів [190; 191; 235].

Потрібно зазначити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» [190] також встановлено, що органи державного архітектурно-будівельного контролю можуть утворюватися (визначатися) Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, виходячи з можливостей та потреб відповідних територій. Зміст цієї норми полягає у тому, що перебирання органом місцевого самоврядування функцій Держархбудконтролю є, скоріше, його правом, а не обов’язком. У разі якщо сільські, селищні, міські ради з тих чи інших обставин, наприклад фінансових чи кадрових, певний період не скористаються наданим правом, виконання функцій Держархбудконтролю забезпечить Держархбудінспекція.

Оскільки у попередньому підрозділі ми детально розглянули дозвільно-реєстраційні процедури, зупинятися на цьому питанні не будемо. Проте зазначимо, що відтепер об’єкти значного класу наслідків (житлові комплекси, офісні центри, складні промислові споруди) та об’єкти середнього класу (багатоквартирні житлові будинки, лікарні, школи) будуватимуться виключно на підставі дозволів, після надання повного переліку документів, який ретельно перевірятиметься органами Держархбудконтролю. Сподіваємося, що це

приведе до викорінення схем, якими раніше користувалися недоброчесні забудовники та буде сприяти залученню інвесторів.

Дивлячись в цілому на позитивні зміни, не можна оминати увагою той факт, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 року № 1817-VIII [191; 235] позбавлено повноважень виконавчих органів з питань архітектурно-будівельного контролю міських рад міст (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей), наданих в рамках децентралізації в сфері архітектурно-будівельного контролю, щодо надання (отримання, реєстрації), повернення (відмови у видачі) чи анулювання (скасування реєстрації) документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів з середніми класом наслідків (відповідальності). На сьогодні біля 371 міст (81 % всіх міст) з населенням до 50 тисяч не отримали повноваження в сфері архітектурно будівельного контролю щодо об'єктів з середніми класом наслідків (відповідальності) [160]. На нашу думку, це негативно впливає на проведення децентралізаційної реформи.

Основним повноваженням органів Держархбудконтролю є безпосередньо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, що передбачає перевірку результатів діяльності всіх суб'єктів містобудівної діяльності, щодо яких установлена відповідальність за окремі правопорушення, а саме: проектувальників (як власне проектних організацій, так і окремих фахівців, що мають кваліфікаційний сертифікат і виконують проектні роботи, а також працівників, що здійснюють авторський нагляд за будівництвом об'єктів); замовників, підрядників, субпідрядників та їх посадових осіб (у тому числі інженерів технічного нагляду); експертних організацій та експертів; виробників будівельних матеріалів, виробів і конструкцій тощо [267].

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235] та постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [208]

регламентовано проведення планових та позапланових перевірок за територіальним принципом.

Плановою перевіркою вважається перевірка, що передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю, який затверджується керівником такого органу. Періодичність проведення планових перевірок суб'єктів містобудівної діяльності на об'єктах будівництва визначається відповідно до критерію, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері містобудівної діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) органами державного архітектурно-будівельного контролю. Планові перевірки об'єктів будівництва, замовниками яких є фізичні особи (громадяни), проводяться не частіше ніж один раз на півроку [208; 235].

Позаплановою перевіркою вважається перевірка, що не передбачена планом роботи органу державного архітектурно-будівельного контролю, підставами для проведення якої є: подання суб'єктом містобудівної діяльності письмової заяви про проведення перевірки об'єкта будівництва або будівельної продукції за його бажанням; необхідність проведення перевірки достовірності даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих робіт, повідомленні про початок виконання будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації, протягом трьох місяців з дня подання зазначених документів; виявлення факту самочинного будівництва об'єкта; перевірка виконання суб'єктом містобудівної діяльності вимог приписів органів державного архітектурно-будівельного контролю; вимога головного інспектора будівельного нагляду Держархбудінспекції щодо проведення перевірки за наявності підстав, встановлених законом; звернення фізичних чи юридичних осіб про порушення суб'єктом містобудування вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; вимога правоохоронних органів про проведення перевірки [208; 235; 191].

Слід акцентувати увагу, що проведення планових та позапланових перевірок здійснюється у присутності суб'єктів містобудівної діяльності або їх

представників, які будують або збудували об'єкт будівництва. У разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, щодо якого неможливо встановити суб'єкта містобудівної діяльності, який будує чи збудував такий об'єкт, перевірка проводиться із залученням представників органів місцевого самоврядування та органів Національної поліції. Документи, оформлені за результатами такої перевірки, надсилаються до відповідного органу внутрішніх справ для встановлення особи суб'єкта містобудівної діяльності [208].

Під час проведення перевірки посадові особи органів Держархбудконтролю мають право: безперешкодного доступу до місць будівництва об'єктів та до об'єктів, що підлягають обов'язковому обстеженню; складати протоколи про вчинення правопорушень, акти перевірок та накладати штрафи відповідно до закону; проводити перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною і проектною документацією зйомок, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності у передбачених законодавством випадках паспортів, актів та протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації; проводити перевірку відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам стандартів, норм і правил згідно із законодавством; залучати до проведення перевірок представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, експертних та громадських організацій (за погодженням з їх керівниками), фахівців галузевих науково-дослідних та науково-технічних організацій; одержувати в установленому законодавством порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб інформацію та документи, необхідні для здійснення державного архітектурно-будівельного контролю тощо [208].

За результатами перевірки посадовою особою органу

Держархбудконтролю складається акт. Керівникові кожного суб'єкта містобудівної діяльності, щодо якого складено акт перевірки, або його уповноваженій особі надається по одному примірнику такого акта. Один примірник акта перевірки залишається в органі Держархбудконтролю. Акт перевірки підписується посадовою особою органу державного архітектурно-будівельного контролю, яка провела перевірку, та керівником суб'єкта містобудівної діяльності, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контроль, або його уповноваженою особою, в останній день перевірки. Завірена належним чином копія акта, складеного посадовими особами органу державного архітектурно-будівельного контролю за результатами проведеної на об'єкті будівництва перевірки, щодо невиконання приписів, виданих органом державного архітектурно-будівельного контролю генеральному підряднику (підряднику), стосовно порушень вимог нормативно-правових актів, будівельних норм та нормативних документів у сфері містобудівної діяльності, затверджених проектних рішень під час будівництва об'єктів та/або зупинення підготовчих та будівельних робіт надсилається до апарату Держархбудінспекції як органу ліцензування для прийняття відповідного рішення [208].

Переходячи до аналізу наступного повноваження органів Держархбудконтролю, зазначимо, що у разі виявлення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил, крім акта перевірки, складається протокол про адміністративне правопорушення, видається припис про усунення порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил або припис про зупинення підготовчих та/або будівельних робіт (далі – припис). У приписі обов'язково встановлюється строк для усунення виявлених порушень згідно з додатком. Протокол разом з усіма матеріалами перевірки протягом трьох днів після його складання подається посадовій особі органу Держархбудконтролю, до повноважень якої належить розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності [208].

Справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності розглядаються та вирішуються відповідно до ст. 25 Закону України «Про основи містобудування» [227], Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [189], ст. ст. 96, 96-1 та 188-42 Кодексу України про адміністративні правопорушення [92], постанови Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 року № 244 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [211].

У 2016 році за результатами контрольно-інспекційних заходів було винесено: щодо фізичних осіб – 350 постанов у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – 340 постанов у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, з яких:

- передано до виконання Державною виконавчою службою України щодо фізичних осіб – 78 постанов у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – 87 постанов у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

- знаходяться на оскарженні щодо фізичних осіб – 42 постанов у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців – 100 постанов у справах про правопорушення у сфері містобудівної діяльності [35].

Не вдаючись у подробиці розгляду справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, оскільки процедура їх розгляду детально регламентована, ми зупинимося на особливостях та проблемах притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності.

По-перше, залежно від статусу особи, що вчиняє правопорушення у сфері містобудівної діяльності, справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності будуть розглядатися в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення [92] або Законом України «Про

відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [189]. Так, якщо правопорушником є фізична або посадова особа (наприклад, інженер з технічного нагляду або керівник проектної організації), необхідно застосовувати положення Кодексу України про адміністративні правопорушення [92], у разі якщо порушником є фізична особа-підприємець або юридична особа – Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [189].

Відповідно порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення [91] (якщо правопорушником є фізична або посадова особа) та постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 року № 244 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [211] (якщо порушником є фізична особа-підприємець або юридична особа).

По-друге, справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності відповідно до повноважень, визначених ст. 7 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235], розглядаються такими органами Держархбудконтролю: виконавчими органами з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад; структурними підрозділами з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; Держархбудінспекцією [211].

По-третє, накладати штраф від імені органів Держархбудконтролю мають право: керівники виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад; керівники структурних підрозділів з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; головні інспектори будівельного нагляду [211].

Одним із проблемних питань притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності на сьогодні є неузгодженість

законодавства. Так, порівнюючи ст. 25 Закону України «Про основи містобудування» [227], ст. 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [189], ст. ст. 96, 96-1 та 188-42 Кодексу України про адміністративні правопорушення [91] ми дійшли висновку, що перелік видів правопорушень у сфері містобудівної діяльності у кожному нормативному акті є різним. У зв'язку із цим пропонуємо внести відповідні зміни до ст. 25 Закону України «Про основи містобудування» [227], доповнюючи її такими правопорушеннями у сфері містобудівної діяльності, як незабезпечення замовником здійснення авторського нагляду, якщо такий нагляд є обов'язковим згідно з вимогами законодавства; незабезпечення замовником здійснення технічного нагляду, якщо такий нагляд є обов'язковим згідно з вимогами законодавства; невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю; недопущення посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю на об'єкти будівництва під час здійснення ними державного архітектурно-будівельного контролю; невиконання законних вимог (приписів) головних інспекторів будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, виданих ними під час здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду; Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [189] та ст. 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення [91] – доповнити їх наступними правопорушеннями у сфері містобудівної діяльності – самовільна зміна архітектурного вигляду споруди в процесі експлуатації; недотримання екологічних і санітарно-гігієнічних вимог, встановлених законодавством при проектуванні, розміщенні та будівництві об'єктів.

Процесуальною проблемою щодо притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудівної діяльності слід визнати відмінність у застосуванні штрафних санкцій за правилами Кодексу України про адміністративні правопорушення [91] та постанови Кабінету Міністрів України

від 6 квітня 1995 року № 244 «Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [211]. Відповідно до ст. 36 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених [91]. Проте відповідно до п. 4 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності у разі вчинення одним суб'єктом містобудівної діяльності двох або більше правопорушень штраф накладається за кожне правопорушення окремо [211]. Вважаємо, що п. 4 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності порушує один із загальних принципів права, закріплених в Конституції України – принцип рівності кожного перед законом. Він проявляється в тому, що не може бути жодних привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних переконань, соціального походження та іншими ознаками. Усі громадяни мають рівні права й обов'язки, у тому числі у сфері містобудівної діяльності. Цей принцип повинен забезпечувати однакові умови притягнення до юридичної відповідальності за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. У зв'язку із цим, для відновлення порушених прав юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців як суб'єктів містобудівної діяльності, пропонуємо внести зміни до п. 4 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності та викласти його у наступній редакції: «Якщо юридична особа або фізична особа – підприємець вчинила кілька правопорушень у сфері містобудівної діяльності, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених».

Переходячи до розгляду державного архітектурно-будівельного нагляду (далі – Держархбуднагляд), слід зазначити, що запровадження останнього є законодавчою новацією. Відповідно до п. 13 ч. 7 Закону України

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [191] державний архітектурно-будівельний нагляд – це сукупність заходів, спрямованих на дотримання уповноваженими органами містобудівної діяльності та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (далі – об’єкти нагляду), вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності.

У зв’язку із тим, що Держархбуднагляд існує практично лише півроку, в юридичній літературі питанням та проблемам державного архітектурно-будівельного контролю приділено недостатньо уваги. Як слушно зазначає І. М. Миронець, поруч з загальнотеоретичними проблемами контролю та нагляду науковцями досліджувалися в основному питання організаційно-правових засад державного контролю у сфері виконавчої влади, фінансового, судового та інших видів контролю, прокурорського нагляду. Проблеми ж комплексного розвитку та здійснення контролю в галузі містобудівної діяльності в нових економічних, політичних та правових реаліях висвітлені неповно, в тому числі мало уваги приділено вивченню механізмів державного контролю у сфері містобудівної діяльності [124, с. 10].

Аналіз юридичної літератури дає змогу зробити висновок про відсутність одностайності науковців щодо розуміння взагалі правових категорії «державний нагляд» та «державний контроль». Сьогодні існує декілька підходів щодо їх співвідношення – ототожнення (взаємозамінність), розгляд нагляду як елементу контролю, розмежування.

Ототожнюючи поняття «контроль» та «нагляд», О.В. Стукаленко акцентує увагу на певному збігу цих понять, оскільки вони обидва означають спостереження, перевірку, огляд та інші аналогічні дії [294]. Підтримуючи таку точку зору, Є. В. Панова, зазначає, що поняття «контроль» та «нагляд»

інколи вживаються одне замість одного [158, с. 12]. На думку М. С. Студенікіна, контроль та нагляд мають єдину мету, єдиний сенс та однакові форми здійснення, завжди поєднуються, у зв'язку із чим не існує і суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, що здійснюють наглядові повноважень [289, с. 42]. Науковці С. Г. Братель та А. Л. Деркач взагалі висловили пропозицію використовувати лише один термін «нагляд» чи «контроль», посилаючись на необхідність уніфікованого підходу щодо використання зазначених правових категорій в законодавстві, на практиці та науці [31; 59, с.14].

Представники наступного підходу В.Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О.В. Баклан, Д. М. Бахрах, А.В. Дьомін, В. А. Клочков, О. Ю. Піддубний, С.Д. Хазанов вважають нагляд складовим елементом контролю, зазначаючи при цьому, що нагляд – це певна форма контролю, яка застосовується в разі виявлення правопорушень [58, с. 346]; є похідним від контролю, окремий вид контролю, певна його форма [12]; вузькоспеціалізований за сферами спрямованості вид контролю [2; 21, с. 45] вид державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах [86]; це «звужений контроль» стосовно сфери його застосування [171, с. 20].

Проводячи дослідження адміністративно-правового регулювання будівельної діяльності в Україні, І. М. Миронець було встановлено, що державний контроль в будівельній діяльності включає в себе адміністративний нагляд, предметом якого є відповідність кадрового, матеріально-технічного, нормативного забезпечення суб'єктів, що здійснюють будівельну діяльність, а також відповідність об'єктів будівництва нормативним вимогам, дотримання вимог з ліцензування і отримання дозвільної документації та дотримання суб'єктами будівництва норм будівельного законодавства [124, с. 10]. На жаль, ми не можемо погодитися із цим у зв'язку з цілою низкою причин, які висвітливо після аналізу всіх підходів щодо співвідношення зазначених правових категорій.

Більшість науковців є прихильниками третього підходу, вважаючи, що «контроль» та «нагляд» є самостійними правовими категоріями. Так, розрізняючи поняття «контроль» та «нагляд», М. М. Конін під контролем розуміє перевірку кінцевого результату діяльності, а під наглядом – перевірку законності дій піднаглядних суб'єктів [99, с.83]; В. В. Жернаков зазначає, що різниця між контролем та наглядом полягає в тому, що контроль як одна із функцій управління, суб'єкт управління контролює діяльність об'єкта з дотримання норм і правил законодавства, а нагляд полягає у перевірці спеціальним державним органом дотримання вимог чинного законодавства [74, с. 237]; на думку В.М. Гаращука, контроль від нагляду відрізняє те, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності і являють собою основні відмінності контролю від нагляду [41, с. 83]; В. К. Колпаков вказує, що нагляд – це здійснення

-

організаціями та громадянами правил, передбачених нормативними актами. Контроль є найбільш поширеним і дійовим засобом забезпечення законності. Його сутність полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [96, с. 675].

Висловлюючи власну точку зору, вважаємо, що правові категорії «державний контроль» та «державний нагляд» є різними за своєю суттю поняттями. Наголосимо, що у будь-якій сфері правового регулювання суспільних відносин, зокрема містобудівної діяльності, державний нагляд – це механізм стримувань і противаг у взаємовідносинах суб'єктів містобудівної діяльності та контролюючих органів. Виходячи з розуміння суті нагляду, його

предметом є забезпечення відповідності рішень публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності вимогам законодавства у сфері містобудівної діяльності.

Механізм здійснення Держархбуднагляду визначається Порядком здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року № 698 [209].

Основними завданнями Держархбуднагляду є: 1) виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудівної діяльності та архітектури, визначеними відповідно до ст. 13 Закону України «Про архітектурну діяльність» [187], органами державного архітектурно-будівельного контролю, визначеними відповідно до ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235], іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (далі – об’єкти нагляду), вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності; 2) скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об’єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів; 3) притягнення посадових осіб об’єктів нагляду до відповідальності відповідно до закону [209].

Держархбуднагляд здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (Держархбудінспекція), через головних інспекторів будівельного нагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі щодо місцевих органів державного архітектурно-будівельного контролю, уповноважених органів містобудівної діяльності та архітектури, інших органів, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності [190; 202].

До об'єктів Держархбуднагляду належать: виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю; структурні підрозділи Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань державного архітектурно-будівельного контролю; орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань архітектури; структурні підрозділи (департаменти, управління, відділи) обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій з питань архітектури; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад з питань архітектури; інші місцеві органи (у разі надання їм повноважень щодо здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності).

Головні інспектори є спеціально уповноваженими посадовими особами Держархбудінспекції, які призначаються її головою. Кількість зазначених посадових осіб по кожному регіону залежатиме від кількості об'єктів нагляду, але через вимогу безперервності здійснення нагляду не може бути меншою двох. Їх завданнями є виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудівної діяльності та архітектури, визначеними відповідно до ст. 13 Закону України «Про архітектурну діяльність» [187], органами державного архітектурно-будівельного контролю, визначеними відповідно до ст. 6 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [235], іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (далі – об'єкти нагляду), вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності; скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів; притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до відповідальності відповідно до закону шляхом проведення

планових, позапланових, документальних і камеральних перевірок. Перевірки проводяться головним інспектором будівельного нагляду або кількома головними інспекторами Держархбуднагляду [209]. При цьому оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Держархбудконтролю у порядку державного архітектурно-будівельного нагляду не виключає можливості їх оскарження до суду.

Реалізуючи такий нагляд, головні інспектори Держархбуднагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі перевіряють законність рішень у сфері містобудівної діяльності та, зокрема, мають право: відвідувати місця будівництва об'єктів, приміщення, знайомитися з документами та матеріалами, необхідними для здійснення нагляду; вимагати від органів державного архітектурно-будівельного контролю проведення перевірок у разі наявності ознак порушення вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил; видавати обов'язкові до виконання приписи про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності; притягати посадових осіб до відповідальності за вчинені правопорушення; вносити подання про звільнення посадової особи до органу, який здійснив її призначення; вносити подання про позбавлення права виконувати певні види робіт посадової особи до органу, яким таке право надавалося; скасовувати чи зупиняти дію рішень, прийнятих об'єктами нагляду, які порушують вимоги містобудівного законодавства [209].

Не вдаючись у детальний розгляд процедури Держархбуднагляду, ми вважаємо за необхідне зупинитися на наступних моментах. По-перше, як бачимо, з одного боку, законодавець надав досить широкі повноваження головним інспекторам Держархбуднагляду в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі, що дозволить їм суттєво впливати на місцеві органи при виконанні ними делегованих функцій [135]. З іншого, – поява головних інспекторів Держархбуднагляду має стимулювати якісну роботу органів Держархбудконтролю, оскільки приватні особи у разі порушень

з боку цих органів мають можливість подати скаргу на їх рішення, дії чи бездіяльність головним інспекторам будівельного нагляду. Останні мають ініціювати планову, позапланову, документальну або камеральну перевірки та за її результатами ухвалити відповідні рішення. Таким чином, у приватних осіб з'являється додатковий механізм впливу на органи Держархбудконтролю, що зменшить корупційні ризики та змусить її працювати більш ефективно [54].

По-друге, оскільки таке нововведення діє лише протягом декількох місяців, ані статистичної інформації, ані будь-яких негативних проявів ще не помітно. Хоча, як свідчить практика, відновлення Держархбуднагляду виглядає як друга контролююча інстанція після Держархбудконтролю, яка знову розпочне створювати певні схеми із корупційною складовою.

Підсумовуючи розгляд адміністративно-правового регулювання державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду необхідно наголосити на позитивних змінах такого регулювання, що сталися у 2017 році. Слід відмітити функціонування оновленої системи органів державного архітектурно-будівельного контролю за суб'єктами містобудівної діяльності, введення державного архітектурно-будівельного нагляду за діяльністю публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності та запровадження спрощених дозвільно-реєстраційних процедур у сфері містобудівної діяльності, що спрощує життя забудовникам та свідчить про прозорість діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності.

2.4. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності

Демократичні перетворення в Україні передбачають, а іноді й вимагають участі громадськості у процесі прийняття рішень публічною адміністрацією, зокрема у сфері містобудівної діяльності. Діяльність публічної адміністрації у згаданому напрямі не може бути ефективною без її розуміння та схвалення з боку громадськості. Саме тому на сьогодні зростає участь приватних осіб у

вирішенні нагальних питань містобудування на державному та місцевому рівнях.

Ведучи мову про громадськість та її участь у розробленні й реалізації містобудівних програм, проектів тощо, насамперед необхідно конкретизувати зміст цієї категорії. Аналіз національного законодавства, міжнародно-правових актів, юридичної літератури дає змогу стверджувати, що на сьогодні існують численні підходи до тлумачення поняття «громадськість».

Так, громадськість визначають як одну або більше фізичних чи юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, які діють згідно з чинним законодавством України або практикою [204]; громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства [217], об'єднання волонтерів, некомерційних організацій, асоціацій, фондів, благодійних організацій, а також спільнот або груп активістів за географічним положенням або за інтересами [89]; уповноважені представники замовника (забудовника) та проектувальника, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств та установ, громадських організацій, професійних громадських спілок, громадських представницьких уповноважених органів самоорганізації населення, зареєстрованих в установленому порядку, власників будівель і споруд, земельних ділянок у відповідному кварталі, мікрорайоні [230].

Висловлюючи власну позицію щодо наведених визначень, наголосимо, що не можуть визнаватися громадськістю уповноважені представники замовника (забудовника) та проектувальника в особі органів влади; уповноважені представники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств та установ, оскільки вони завжди діють в публічних інтересах. Викладене свідчить про те, що зміст названої категорії все ще належним чином не вивчено, що змушує нас приділити певну увагу даній проблематиці.

Аналізуючи наукову літературу, ми дійшли висновку, що етимологічне становлення категорії «громадськість» відбувалося упродовж ХІХ століття. Цей термін вживався як узагальнюючий для позначення групи людей, наділених такими позитивними якостями: а) прогресивність; б) самоорганізованість; в) згуртованість; г) ініціативність; ґ) небайдужість [316]. Як наслідок, наприклад, в «Юридичній енциклопедії» громадськість визначається як соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни [330, с. 640].

Українські правознавці Т. Е. Василевська, Ю. В. Ковбасюк, В. Г. Королько, Г.В. Мороз, В. Ф. Нестерович, В. Л. Федоренко пов'язують зміст категорії «громадськість» із громадською активністю, якій властиві такі характерні риси, як усвідомлення проблеми, обмежень, бачення себе залученими до проблемної ситуації. Науковці розуміють під громадськістю соціально активну частину суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи, будучи при цьому відмежованою від органів публічної влади [57, с. 56–57; 134; 316].

Ми цілком погоджуємося із сформульованими вище висновками та вважаємо, що громадськість – це соціально активні фізичні особи, наділені правами та обов'язками щодо відстоювання своїх легітимних інтересів, зокрема у сфері містобудівної діяльності. Задля захисту своїх інтересів фізичні особи можуть об'єднуватися у громадські організації, територіальні громади, органи самоорганізації населення та інші формування інститутів громадського суспільства і використовувати передбачені законодавством інструменти впливу на публічну адміністрацію, у тому числі у сфері містобудівної діяльності.

Переходячи до розгляду участі громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності, зазначимо, що відповідно до ст. 5 Закону України «Про основи містобудування» [227] при здійсненні містобудівної діяльності повинні бути забезпечені державні та громадські інтереси при плануванні та забудові територій; законні інтереси та вимоги власників або користувачів

земельних ділянок та будівель, що оточують місце будівництва; участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів; захист прав громадян та громадських організацій згідно із законодавством.

Врахування громадських інтересів полягає у визначенні потреби територіальної громади в територіях, необхідних для розташування, утримання об'єктів житлово-комунального господарства, соціальної, інженерно-транспортної інфраструктури, вирішення інших завдань шляхом співробітництва між суб'єктами публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, замовниками (проектувальниками) і громадськістю [87].

З метою сприяння встановленню конструктивних відносин взаємодія публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності та громадськості має базуватися на певних загальних принципах. В юридичній літературі, як правило, науковці виділяють наступні принципи взаємодії публічної адміністрації, зокрема, у сфері містобудівної діяльності та громадськості:

- принцип безперервності (громадськість знаходиться у постійному інформаційному, організаційному зв'язку із публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності);

- принцип відкритості (кожен етап роботи публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності є надважливим для громади, отже, прийняття публічною адміністрацією рішень у сфері містобудівної діяльності має відбуватися із дотриманням відкритих, зрозумілих і єдиних для усіх правил поведінки та умов прийняття рішень);

- принцип взаємної довіри публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності до громадськості, пересічних громадян;

- принцип координованості дій (уникнення ситуацій, коли працівники публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності надають суперечливі повідомлення, по-різному коментують і оцінюють одні й ті самі події, факти, документи, виступаючи при цьому як офіційні особи);

- принцип об'єктивності (надання об'єктивної інформації, аргументовані

позиції);

- принцип оптимізму (доброзичливе, оптимістичне спілкування публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності з громадськістю);

- принцип прямого спілкування (можливість особистого спілкування публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності з громадськістю задля кращого розуміння людей, обізнаність про їхню думку, бажання почути корисні пропозиції, продемонструвати власну демократичність і відкритість) [20, с. 26–27; 131, с. 14–15].

Водночас слід наголосити на тому, що перераховані принципи існують лише на теоретичному рівні, адже у чинних нормативних актах, які регламентують питання взаємодії громадськості із публічною адміністрацією, вони навіть не згадуються. Наразі йдеться про Порядок забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [196; 217].

Подібна ситуація є недопустимою, особливо з огляду на європейські стандарти правового регулювання взаємодії громадськості та публічної адміністрації у сфері містобудування, у межах яких особлива увага приділяється саме принципам співпраці приватного сектору з владою. Корисними та цікавими у зв'язку з цим виглядають положення Кодексу належної практики участі громадськості в процесі прийняття рішень, в якому закріплено чотири важливих принципів:

- участь (думка громадськості має вирішальне значення для процесу прийняття рішень публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності). Попередньою умовою для дотримання цього принципу є вільний та доступний процес участі, який ґрунтується на узгоджених параметрах участі;

- довіра (демократичне суспільство ґрунтується на чесній взаємодії, повазі та взаємній надійності між громадськістю та публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності);

- відповідальність та прозорість як з боку громадськості, так і з боку публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності на всіх етапах діяльності;

– незалежність (громадськість повинна бути визнана вільною і незалежною щодо своїх цілей, рішень і заходів. Вона має право діяти незалежно і відстоювати позиції, що відрізняються від позицій публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, з якими вони можуть співпрацювати іншим способом) [91].

Про названі принципи згадується також і Міжнародною асоціацією з питань участі громадськості, представники якої вважають, що до кола останніх необхідно відносити:

- участь у процесі прийняття рішень осіб, яких стосується відповідне рішення, або які заінтересовані у цьому рішенні;
- залучення учасників до викладення свого бачення формату їхньої участі;
- надання учасникам інформації, необхідної для ефективної участі;
- визнання та обговорення потреб та інтересів всіх учасників, в тому числі осіб, які приймають рішення;
- - - доведення до відома учасників, яким чином їх внесок вплинув на рішення [128].

Рекомендації щодо поліпшення участі об'єднань у публічному процесі прийняття рішень від учасників Форуму громадських організацій, організованому ОБСЄ-БДПЛ, містять такі принципи:

- прозорості, в тому числі своєчасний доступ громадськості до всіх документів, проектів, рішень та висновків, які мають значення для процесу участі;
- неупередженості, особливо з боку громадськості, оскільки вони мають право діяти самостійно та відстоювати різні позиції перед органами влади, зокрема публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності;
- відкритості та доступності, оскільки процеси участі повинні бути відкритими й доступними для всіх на основі узгоджених меж участі;
- відповідальності та ефективності, за яких участь повинна бути зорієнтованою на результат, щоб мати реальний вплив на зміст, органи також

повинні нести відповідальність перед суспільством за перебіг консультаційних процесів та доповідати про результати;

- відсутності дискримінації, рівного ставлення та відкритості, а саме рівного доступу для всіх, у тому числі задоволення потреб меншин, осіб, які перебувають у несприятливих умовах, вразливих чи соціально відчужених осіб або груп осіб, які бажають взяти участь;

- незалежності об'єднань, у тому числі відмови від нав'язування зобов'язань громадськості щодо участі в процесах прийняття рішень або відстоювання певних позицій [255].

Роблячи проміжний висновок з викладеного, вважаємо за необхідне доповнити Порядок забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976, положенням наступного змісту: «Консультації з громадськістю проводяться з дотриманням наступних принципів: участь; відсутність дискримінації; рівність; неупередженість; відкритість; доступність; відповідальність за свої рішення, дії чи бездіяльність» [217].

Окрім принципів взаємодії аналіз юридичної літератури дає змогу говорити про існування декількох підходів до рівнів участі громадськості у процесі прийняття рішень публічною адміністрацією, зокрема у сфері містобудівної діяльності. Критеріями першого підходу є пасивність та активність участі громадськості, другого – відсутність участі, обмежена участь, реальна участь, третього – обмежена участь та реальна участь [20; 183; 319].

Представниками першого підходу Джейсінгхом Сахою, Денисом Полтавцем пропонується визначати рівень участі громадськості у процесі прийняття рішень публічною адміністрацією за наступною шкалою:

- пасивна участь – громадськість бере участь у суспільній роботі вже тим, що просто слухає виступ публічної адміністрації, зокрема у сфері містобудівної діяльності, в якому презентується будь-який проект, міститься звіт про результати проведеної роботи тощо. Пасивна участь є односторонньою, оскільки думка

громадськості з обговорюваних питань не враховується публічною адміністрацією при прийнятті рішень;

– активна участь шляхом надання інформації громадськістю (участь в опитуваннях, анкетуваннях, що проводить публічна адміністрація) та консультування (звернення громадськості за консультацією до публічної адміністрації) [183].

Другий підхід ґрунтується на класифікації Шеррі Арнштайна (Sherry Arnstein), який виділив вісім рівнів громадської участі, розподіляючи їх за трьома критеріями:

1) відсутність участі – маніпулювання та «терапія» характеризуються підміною реальної громадської участі, її імітацією владою (підміною мети, відсутністю альтернативних варіантів рішень, відсутністю «зворотного зв'язку», маніпуляційними підходами тощо). Імітація взаємодії з громадськістю на рівні маніпуляції та терапії часто породжує конфлікти і не задовольняє потреби громадськості;

2) обмежена участь – інформування, консультування, врахування думки є рівнями обмеженої участі громадськості, що характеризуються можливістю громадян отримувати інформацію та висловлювати свої думки без гарантій, що їх думки вплинуть на суб'єкта ухвалення управлінських рішень. Рівень впливовості громадськості при цьому разі є обмеженим;

3) реальна участь – партнерство, делегування повноважень, громадське керування. Тут може бути громадська участь у широкому діапазоні: від партнерської участі у переговорному процесі з метою досягнення компромісу з владою – до ухвалення важливих управлінських рішень через референдум. Це є найвищий рівень впливовості громадськості, рівень суттєвого впливу на прийняття управлінських рішень з тієї чи іншої проблеми [20; 319].

Документи Ради Європи та досвід окремих країн дають змогу говорити про третій підхід, у межах якого виділяється три рівні громадської участі, що розподіляються за двома критеріями:

– обмежена участь – інформування, проведення консультації

(запрошення громадськості до висловлення своїх думок, коментарів, поглядів та відгуків щодо конкретного документа чи порядку денного);

– активна участь – партнерство (співпраця та здійснення спільних обов’язків на всіх етапах процесу прийняття рішень як вищої форми участі) [27; 89; 314].

Враховуючи ці критерії, деякі науковці пропонують свою кількість рівнів участі громадськості: В. І. Андріяш, Т. В. Бізікова, В.В. Купрій, О. А. Малікіна, Л.П. Паливода виділяють інформування (вільний та відкритий доступ до інформації), консультування (обговорення громадськості з публічною адміністрацією необхідних способів щодо вирішення наявної проблеми), діалог (спосіб спілкування та вирішення нагальних проблемних), партнерство (розподіл відповідальності за прийнятті рішення та їх результати) [14; 110, с. 20–21]; О.І. Карий, Я.В. Панас додають до цього переліку громадське управління [131, с. 14–15].

Враховуючи сказане та аналізуючи нормативно-правові акти у сфері містобудівної діяльності, можна констатувати, що сьогодні участь громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності є обмеженою, адже здійснюється лише на одному рівні – консультування [196; 213]. Зупинимося детальніше на характеристиці останнього крізь призму чинного законодавства, зробивши акцент на вивченні проблем, які накопичилися у даній сфері.

Так, консультації з громадськістю проводяться з метою надання можливості для її вільного доступу до інформації про діяльність публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, забезпечення гласності, відкритості та прозорості роботи останньої. Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Консультації з громадськістю організовує і проводить суб'єкт публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя. Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, оприлюднюється у спеціально створеній рубриці «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності [196].

Наприклад, на офіційному веб-сайті Держархбудінспекції України – <http://www.dabi.gov.ua/gromadska-pryjmalnya/konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/> – розміщено «Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю на 2017 рік», що містить питання або проект нормативно-правового акта; заходи, що будуть проводитися у рамках консультацій з громадськістю; строки проведення консультацій; соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія рішення, що буде прийняте за результатами консультацій; контактні дані особи(структурного підрозділу), відповідальної за проведення консультацій (телефон, e-mail) [156]. Громадськість також може ініціювати проведення консультацій з питань, не включених до орієнтовного плану шляхом подання відповідних пропозицій Держархбудінспекції України.

Консультації з громадськістю проводяться Держархбудінспекцією України у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення публічних заходів: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей (нарад) з громадськістю; Інтернет-конференцій, відеоконференцій. Додатково у межах публічного громадського обговорення проводяться засідання громадської ради, утвореної при Держархбудінспекції України 26 лютого 2014 року, що підтверджується протоколом установчих зборів з формування складу громадської ради [248].

Відповідно до Положення про громадську раду при Державній архітектурно-будівельній інспекції України громадська рада при Держархбудінспекції України є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення громадського контролю за діяльністю Держархбудінспекції України, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики з питань контролю у сферах містобудування та житлово-комунального господарства.

Основними завданнями Громадської ради є: 1) створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; 2) здійснення громадського контролю за діяльністю Державної архітектурно-будівельної інспекції України; 3) сприяння врахуванню Держархбудінспекцією України як органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики з питань контролю у сферах містобудування та житлово-комунального господарства; 4) співпраця з Держархбудінспекцією України у підготовці та проведенні громадських обговорень з питань, що належать до її повноважень; 5) підготовка пропозицій до проектів нормативно-правових актів, розробником яких є Держархбудінспекція України [179].

Аналіз протоколів засідань громадської ради при Державній архітектурно-будівельній інспекції України за 2012–2016 роки дав змогу зробити висновок про вагомий внесок цього органу у розвиток містобудівної діяльності України. Зокрема, серед питань, що були у порядку денному на засіданнях громадської ради при Держархбудінспекції, можна назвати: впровадження електронних послуг з питань ліцензування; про єдиний реєстр суб'єктів господарювання, що виконують будівельні роботи; обговорення переліку видів публічної інформації, розпорядником якої є Держархбудінспекція України; обговорення форм та відомостей, що надаються суб'єктами господарювання для отримання ліцензії; про громадську допомогу в роботі Держархбудінспекції України щодо надання замовникам будівництва консультацій з питань надання права на виконання будівельних робіт та права

на експлуатацію об'єктів будівництва; обговорення, оцінка та внесення пропозицій до нормативно-правових актів, розробником яких є Держархбудінспекція України; обговорення шляхів вирішення проблем доступності маломобільних груп населення до об'єктів містобудування; обговорення та внесення пропозицій до законопроектів, які передбачають продовження «будівельної амністії» в 2016 році тощо. На нашу думку, для збільшення ефективності діяльності громадської ради при Державній архітектурно-будівельній інспекції України слід передбачити у чинному законодавстві можливість безпосередньої участі цього органу у процесі прийняття рішень Держархбудінспекцією України з окремим голосом та надання делегованих повноважень у сфері містобудівної діяльності.

Електронні консультації з громадськістю проводяться Держархбудінспекцією України у підрубриці «Електронні консультації з громадськістю» рубрики «Консультації з громадськістю» офіційного веб-сайту <http://www.dabi.gov.ua/gromadska-pryjmalnya/konsultatsiyi-z-gromadskistyuu/>. Так, Держархбудінспекцією України було проведено електронні консультації з громадськістю з наступних питань: щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 року № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю»; обговорення проекту Закону України «Про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю»; щодо внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 461 «Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів»; особливості здійснення авторського та технічного нагляду на об'єктах будівництва сертифікованими спеціалістами; зменшення тиску контролюючих структур у сфері містобудівної діяльності на суб'єктів містобудування; взаємодія контролюючих органів з сертифікованими інженерами технічного нагляду; взаємодія контролюючих органів з проектними організаціями та сертифікованими спеціалістами з питань авторського нагляду тощо.

Під час проведення електронних консультацій з громадськістю

Держархбудінспекція України оприлюднює на своєму офіційному веб-сайті та на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій, текст проекту акта, винесеного на обговорення. Пропозиції та зауваження учасників електронних консультацій з громадськістю подаються в письмовій формі на електронну адресу, зазначену в інформаційному повідомленні про проведення електронних консультацій з громадськістю.

Розглядаючи питання проведення Держархбудінспекцією України електронних консультацій з громадськістю, можна виділити певні переваги та недоліки цієї форми публічного громадського обговорення. Безсумнівно, перевагами електронних консультацій є можливість кожного, незалежно від його місця перебування, використовуючи Інтернет, долучитися до електронної консультації, висловити власну думку та позицію щодо обговореного питання у формі пропозиції та зауваження в усній і письмовій формі під час публічних заходів та у письмовій формі на поштову й електронну адреси, ознайомитися із протоколом, що ведеться під час проведення публічного громадського обговорення, у якому фіксуються висловлені в усній формі пропозиції і зауваження тощо. Серед недоліків цієї форми публічного громадського обговорення можна назвати обмеженість участі осіб, які не мають підключення та мережі Інтернет, не володіють навичками роботи із комп'ютером та подібними засобами зв'язку; технічні проблеми на офіційному веб-сайті Держархбудінспекції України; відсутність безпосереднього спілкування громадськості із представниками Держархбудінспекції України.

Продовжуючи, зазначимо, що вивчення Держархбудінспекцією України громадської думки здійснюється шляхом проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання й узагальнення висловлених у зверненнях

громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки. Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики регламентовано детальну процедуру вивчення громадської думки Держархбудінспекцією України із залученням громадської ради. Зокрема, спочатку визначаються: 1) потреба у вивченні громадської думки з окремого питання; 2) питання, з яких проводиться вивчення громадської думки, альтернативних пропозицій щодо їх вирішення; 3) строк, форми і методи вивчення громадської думки; 4) ступінь репрезентативності соціальних груп населення та заінтересованих сторін, які досліджуються; далі – отримується інформація про результати вивчення громадської думки; узагальнюється громадська думка щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки; в обов'язковому порядку оприлюднюються результати вивчення громадської думки у формі звіту на офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб [196]. Не зважаючи на зазначене, залишається відкритими питання щодо системності та періодичності проведення вивчення громадської думки.

Окремо вважаємо необхідним зупинитися на такому публічному заході, як громадські слухання, що проводяться на підставі ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [196], постанови Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» [214], рішень місцевих рад у кожному окремому населеному пункті [230].

Аналіз нормативних актів, що регламентують Порядок проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні, дає змогу зробити висновок про наявність прогалин, які призводять до порушення чинного законодавства і непорозумінь між громадськістю та публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності.

По-перше, замість терміна «громадськість» вживаються «територіальна

громада на територіях, необхідних для розташування, утримання об'єктів житлово-комунального господарства», «мешканці кварталів, мікрорайонів», «населення за місцем проживання», «представники замовника (забудовника) та проектувальника», «представники органів виконавчої влади та місцевого самоврядування», «представники підприємств та установ», «представники громадських організацій», «представники професійних громадських спілок», «представники громадських представницьких уповноважених органів самоорганізації населення», «представники власників будівель і споруд», «представники земельних ділянок у відповідному кварталі, мікрорайоні.

По-друге, законодавством передбачено декілька місць, де можуть проводитися громадські слухання:

- окремо або на розширеному засіданні постійної комісії Київради з питань містобудування та архітектури, колегії виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), засіданні архітектурно-містобудівної ради при Головному управлінні містобудування, архітектури та дизайну міського середовища виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації), районної у місті Києві державної адміністрації за рішенням голови відповідного органу виконавчої влади;

- шляхом оприлюднення основних положень та матеріалів містобудівної документації, надання відповідей на персональні пропозиції мешканців кварталу або мікрорайону, проведення круглих столів, телевізійних конференцій, зібрань громадських організацій чи іншим шляхом, не забороненим законодавством щодо громадських обговорень містобудівної документації, проектів комплексної реконструкції та забудови територій кварталів, мікрорайонів;

- на загальних зборах населення за місцем проживання за ініціативою громадян.

На нашу думку, потрібно встановити обов'язковість, передусім обговорення проекту містобудівної документації на загальних зборах населення за місцем проживання, потім оприлюднення пропозиції громадськості щодо

основних положень та матеріалів містобудівної документації, і лише після цього розглядати проект містобудівної документації разом із пропозиціями громадськості на засіданнях публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності.

По-третє, відсутня чітка норма представництва громадськості для легітимності проведення громадських слухань. Йдеться, як правило, про просту більшість населення території відповідного кварталу (мікрорайону), що породжує наступні питання: як правильно порахувати просту більшість населення території відповідного кварталу (мікрорайону), скільки має бути на громадському обговоренні представників замовника (забудовника) та проектувальника, публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, підприємств та установ, громадських організацій, професійних громадських спілок, громадських представницьких уповноважених органів самоорганізації населення.

По-четверте, як слушно зазначає О. Алексєєва, важливо, щоб у питанні врахування громадської думки було дотримано як принцип здорового глузду, так і принцип виконання лише законних вимог громадян. Законодавство встановлює зазначені вище гарантії для врахування законних інтересів і вимог громадян, власників сусідніх будівель і споруд. Однак завжди виникають питання про те, які вимоги та інтереси є законними, а які ні. Так, інколи мешканці сусідніх з будівельним майданчиком споруд вимагають взагалі заборонити будівництво, адже воно їм не подобається, вимагають від забудовника придбання їм інших квартир в інших будинках, бо погіршується вид із вікна. Щодо таких вимог виникають обґрунтовані сумніви в їх законності. Наприклад, сумнівною є вимога не будувати на певній земельній ділянці, адже мешканці вважають її своєю, вигулюють там собак та гуляють з дітьми, хоча офіційно їх права на таку земельну ділянку (зокрема як прибудинкову територію) ніколи не оформлювались і використання ділянки за таким призначенням суперечить встановленому цільовому призначенню земельної ділянки. Разом із тим мають місце і законні вимоги громадян. Для

прикладу можна навести такі: відновити після завершення будівництва об'єкти благоустрою і озеленіння, переглянути проект будівництва, коли внаслідок будівництва порушуються конкретні санітарні норми (не дотримано вимог інсоляції, відстань від житлових будинків до шкідливих об'єктів, перевищення рівня шуму). До законних також можна віднести вимоги, пов'язані з організацією будівельного процесу – обмеження роботи вночі, у вихідні та святкові дні (щоб дотримуватись вимог щодо недопущення перевищення рівня шуму), організація руху будівельного транспорту за конкретним маршрутом та інші [10].

Негативне ставлення громадськості до будівництва окремих об'єктів формується на основі багатьох чинників – як об'єктивних, так і суб'єктивних. До того ж необхідно розрізняти ситуації, коли таке ставлення громадськості формується стихійно, та ситуації, які мають рейдерський характер, тобто коли інша заінтересована в цій земельній ділянці особа фінансує активістів-громадян для влаштування акцій протесту, маючи на меті не дати цьому забудовнику розпочати і провести будівельні роботи, що зрештою призводить до припинення користування землею та зміни суб'єкта будівництва. Безумовно, у другому випадку забудовнику впливати на громадськість набагато важче, його роз'яснення та вчинки абсолютно не сприймаються і видаються за досягнення героїчної боротьби мешканців проти забудовника [10].

По-п'яте, наприклад, у Порядку громадського обговорення містобудівної документації в м. Києві при будівництві окремих об'єктів містобудування замовником (забудовником) замість громадських слухань має забезпечуватися лише інформування населення про функціональне призначення та основні техніко-економічні показники об'єкта будівництва, генеральний план забудови земельної ділянки. Тобто громадське обговорення з цього питання Порядком взагалі не вимагається, адже замовник (забудовник) вже має розроблений проект будівництва. На цьому етапі замовник (забудовник) у випадку незгоди громадськості не може відмовитись від будівництва, оскільки він поніс збитки, принципово змінити об'єкт будівництва не може без дозвільної документації

[230].

Членам територіальної громади пропонується за місцем свого проживання провести загальні збори з питань будівництва об'єктів містобудування в кварталі, мікрорайоні, скласти протокол громадського обговорення, звернутися з колективними запитами до замовника, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо економічних, екологічних та інших наслідків передбачуваного будівництва, урахування громадських і приватних інтересів, вмотивованих та обґрунтованих відповідно до законодавства, державних норм, Генерального плану міста Києва і Правил забудови м. Києва та підтриманих простою більшістю населення території відповідного кварталу (мікрорайону) [230].

Замовник спільно з генпроектувальником у місячний термін з дня отримання відповідно оформлених запитів забезпечує інформування населення щодо урахування вимог громадськості, які не суперечать державним нормам та законодавству, з відповідними роз'ясненнями [230].

Для досягнення балансу інтересів заінтересованих сторін при будівництві об'єктів містобудування спірні питання розглядаються на засіданні комісії, затвердженої розпорядженням Київського міського голови від 25 березня 2005 року № 76 «Про створення комісії по вивченню питання правомірності прийняття рішень Київради про передачу земельних ділянок» [237], за участю уповноважених представників органів самоорганізації населення, власників будинків та споруд, земельних ділянок, що прилягають до місця будівництва, інвестора та замовника, генпроектувальника, відповідної районної в місті Києві державної адміністрації. Для цього члени територіальної громади як місцеву ініціативу можуть внести на розгляд Київради, виконавчого органу Київради (Київської міської державної адміністрації) конфліктні питання щодо урахування громадських і приватних інтересів у містобудівній документації або при будівництві окремих об'єктів містобудування, замовити незалежну громадську експертизу містобудівної та проектної документації із залученням фахівців у сфері містобудування та архітектури [230].

По-шосте, сьогодні порядок громадського обговорення містобудівної документації та проектів будівництва, а також порядок урахування в них пропозицій громадськості регламентуються не законом, як зазначено у ч. 2 ст. 25 Закону України «Про архітектурну діяльність» [187], а підзаконними нормативними актами [214; 230]. У зв'язку із чим виникають питання щодо легітимності всіх підзаконних нормативних актів стосовно регулювання проведення громадських слухань. У цьому законі має бути детально врегульована процедура проведення громадських слухань (громадського обговорення) та їх правові наслідки.

Окремо слід зупинитися на практиці проведення громадських слухань в Україні. Так, аналіз протоколів громадських слухань дає змогу виділити перелік систематичних порушень як з боку публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, так із боку замовника (забудовника) окремого об'єкта містобудівної діяльності:

- відсутність інформаційного стенду біля будівельного майданчика із стислою інформацією про об'єкт містобудівної діяльності, схеми генерального плану з експлікацією об'єктів забудови та благоустрою (паркінгу, прибудинкових майданчиків, озеленення), схем фасадів або перспективного зображення будівлі;
- проведення громадських слухань без офіційного повідомлення у робочий час;
- використання земельної ділянки не за цільовим призначенням;
- відсутність погодженої містобудівної документації;
- відсутність висновків експертів щодо можливості розміщення об'єкта містобудівної діяльності на певній території;
- проведення підготовчих та будівельних робіт із порушенням містобудівних стандартів і норм;
- порушення процедури проведення громадських слухань;
- відсутність доступу до містобудівних документів (генерального плану, детального плану міста);

- проведення «закритих» громадських слухань з обмеженою кількістю заінтересованих громадян за зачиненими дверима;

- призначення місця проведення громадських слухань у приміщенні, що не дозволяє вмістити всіх бажаючих представників громадськості [197; 246; 247].

На нашу думку, наведені порушення свідчать про активну участь громадськості у проведенні громадських слухань, знання громадськістю чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності, спроможність мешканців населеного пункту, міста, району, мікрорайону захищати свої інтереси, взаємодіяти із суб'єктами публічної адміністрації, замовниками (забудовниками) об'єктів містобудівельної діяльності.

Переходячи до наступної форми участі громадськості у сфері містобудівної діяльності, слід наголосити, що з ухваленням постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 року № 976 [217] запроваджено ще один правовий механізм реалізації громадськістю свого конституційного права брати участь в управлінні державними справами, зокрема у сфері містобудівної діяльності. Йдеться про громадську експертизу діяльності публічної адміністрації.

Громадська експертиза діяльності публічної адміністрації, зокрема у сфері містобудівної діяльності, передбачає проведення громадськістю: а) оцінки діяльності публічної адміністрації, б) ефективності прийняття і виконання прийнятих адміністративних актів, в) підготовку пропозицій щодо вирішення суспільно значущих проблем для їх врахування публічною адміністрацією у своїй роботі [217]. При проведенні громадської експертизи здійснюється оцінювання діяльності публічної адміністрації, що передбачає отримання нових знань про діяльність публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, програми та заходи, які вона втілює; вимірювання результатів порівняно з цілями, зокрема, глибокий аналіз ходу і результатів програм, заходів, втілення того чи іншого нормативно-правового акта, рішення

вищестоящих суб'єктів публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, а також причин відхилення від запланованого. В. Купрій та Л. Паливода звертають особливу увагу на відмінність оцінювання від аудиту й інспекції. На їх думку, аудит – це перевірка діяльності публічної адміністрації з метою висловлення незалежної думки аудитора про її достовірність в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України. Аудиту можуть підлягати різні види діяльності публічної адміністрації – програми, функції, окремі завдання тощо, але він первісно походить від фінансового аудиту. Інспекція передбачає виявлення та попередження порушень. Її зміст полягає в нагляді за правильністю дій і додержанням установлених правил [110].

Досліджуючи урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада», розділ «Реєстр громадських експертиз діяльності ОБВ», ми дійшли висновку, що на сьогодні не було проведено жодної громадської експертизи діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності. На наш погляд, це свідчить про те, що значний потенціал громадської експертизи щодо покращення та удосконалення діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, підвищення рівня її відкритості та прозорості громадськістю не використовується. Хоча внаслідок такої експертизи або підтверджується відповідність запроектованого будівництва всім вимогам законодавства, нормам і правилам, або виявляються порушення з боку замовників та проектувальників, що дає можливість притягти їх до відповідальності.

Разом із тим питанням проведення громадської експертизи діяльності публічної адміністрації все більшу увагу приділяють науковці, які досліджували існуючий вітчизняний досвід проведення громадських експертиз, дійовість цієї форми громадського контролю і її реальний вплив на удосконалення діяльності публічної адміністрації, ефективності її існуючого інституційного забезпечення [52; 110; 115; 310].

Аналіз юридичної літератури допомагає зробити висновок про існування двох підходів щодо розуміння громадської експертизи публічної адміністрації

– широкий та вузький.

Представники першого підходу розглядають громадську експертизу як певну форму громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації, здатна суттєво підвищити ефективність останньої та забезпечити демократизацію публічної адміністрації і їх наближення до пересічних громадян [117]; оцінку прийнятих нормативно-правових актів, дій чи бездіяльності публічної адміністрації з метою визначення відповідності чинному законодавству, правам і інтересам населення або окремих його груп, яке проводиться невідприємницькими товариствами й установами [53]; комплексне дослідження, вивчення, перевірка, аналіз, оцінка діяльності та бездіяльності публічної адміністрації, його рішень з метою надання обґрунтованого висновку [52].

Натомість представники другого підходу вважають, що громадська експертиза публічної адміністрації – це ініційоване з боку громадського суспільства комплексне дослідження актів публічної адміністрації, що завершується наданням обґрунтованого висновку з елементами рекомендацій [310]. Ми не можемо погодитися з останньою точкою зору, оскільки: по-перше, звужується об'єкт громадської експертизи; по-друге, не враховується те, що під час прийняття рішення можливе порушення меж компетенції публічної адміністрації, процедури прийняття рішення тощо.

Як свідчить практика, детальна регламентація проведення громадської експертизи діяльності публічної адміністрації не гарантує відсутність перешкод, серед яких: порушення публічною адміністрацією строків та процедур щодо сприяння проведенню громадської експертизи, використовуючи такі аргументи: не надано статут громадської організації (перевірка державної реєстрації, наявність у статуті права на проведення громадської експертизи тощо), некомпетентність представників громадських організацій (вимоги до фахової підготовки експертів, наявність довіреності на їх ім'я, наукового ступеня та вченого звання) [118]; відсутність у громадськості налагодженого дійового діалогу з публічною адміністрацією, брак фінансових, матеріальних,

людських ресурсів; низький рівень відкритості та прозорості діяльності публічної адміністрації; незаінтересованість публічної адміністрації у проведенні незалежної громадської експертизи тощо [117].

З метою подолання зазначених перешкод науковці розробили наступні рекомендації: удосконалення інституційного забезпечення громадської експертизи шляхом прийняття профільного закону «Про громадську експертизу», який би регламентував права та обов'язки як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, а також громадськості у здійсненні громадської експертизи їх діяльності та підвищення рівня прозорості й відкритості публічної адміністрації, забезпечення публічності всіх етапів підготовки і прийняття рішень; якнайширше застосування громадськістю інструменту громадської експертизи; проведення систематичних громадських експертиз діяльності публічною адміністрацією; збільшення кількості прикладів успішних громадських експертиз; поширення позитивного досвіду співпраці публічної адміністрації із громадськістю; вироблення єдиного стандарту оформлення експертного висновку за результатами проведення громадської експертизи діяльності публічної адміністрації; підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації з питань сприяння проведенню громадської експертизи [117; 118].

Підсумовуючи розгляд адміністративно-правового забезпечення участі громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності, слід визнати, що чинне законодавство у цій сфері потребує вдосконалення, починаючи від використання уніфікованої правової категорії «громадськість» і закінчуючи прийняттям окремого закону або розділу у Містобудівному кодексі України щодо закріплення принципів взаємодії громадськості із публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності, детального врегулювання порядку проведення електронних консультацій, громадських слухань, вивчення громадської думки, проведення громадської експертизи діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності.

Висновки до розділу 2

Констатовано, що планування території сьогодні є одним із ефективних засобів публічного регулювання та регламентування використання території, що, у свою чергу, допомагає досягнути мети збалансованого просторового розвитку України.

Наголошено, що результатом планування територій різного масштабу є формування наступних планувальних документів: Генеральної схеми планування території України, схеми планування окремих частин території України, схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей та районів, генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій, детальних планів території.

Виділено перелік проблем, що виникають під час планування територій: високий рівень декларативності Генеральної схеми планування території України, населені пункти на сьогодні на недостатньому рівні забезпечені містобудівною документацією, відсутність актуалізованої містобудівної документації, безстроковість генеральних планів населених пунктів, не передбачена жодна експертиза планувальних документів для сіл і селищ, обмеження участі громадськості у містобудівній діяльності, відкритість та доступність планувальних документів. Визначено можливі шляхи вирішення цих проблем.

Зроблено висновок про постійний розвиток та вдосконалення адміністративно-правового забезпечення інституту підготовчих, будівельних робіт та інституту прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Так, із здобуттям незалежності та переходом на нові соціально-політичні й економічні засади розвитку України було прийнято перший у сфері містобудівної діяльності закон – Закон України «Про основи містобудування», який заклав основи містобудівної діяльності в Україні. Згодом для забезпечення сприятливих умов ведення бізнесу, розвитку будівельної та суміжних галузей шляхом удосконалення дозвільних та погоджувальних процедур у будівництві,

адаптації регуляторної політики України до європейських стандартів було прийнято Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» спрямований на удосконалення дозвільних процедур у сфері містобудівної діяльності за рахунок зменшення кількості дозвільних процедур, скорочення часу їх проходження та переліку необхідних документів; запровадження у дозвільній системі у сфері містобудівної діяльності принципів мовчазної згоди, єдиного вікна та організаційної єдності тощо. У межах реформи у сфері містобудівної діяльності 10 червня 2017 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності», який передбачив заміну процедури реєстрації декларації на здійснення будівництва та прийняття в експлуатацію об'єктів із середнім та значним класом наслідків (відповідальності) на підставі дозволу на виконання будівельних робіт та сертифікату відповідно, а об'єктів із незначними класами наслідків (відповідальності) – на підставі повідомлення.

Аналіз нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності та вивчення юридичної літератури щодо визначення державного архітектурно-будівельного контролю дали змогу зробити висновок про однаковість законодавця та науковців у розумінні державного архітектурно-будівельного контролю як сукупності заходів, спрямованих на дотримання суб'єктами містобудівної діяльності вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт.

Наголошено, що запровадження Держархбуднагляду є законодавчою новацією. Встановлено, що основною відмінністю Держархбудконтролю від Держархбуднагляду є об'єкт, на який спрямовано сукупність заходів на дотримання вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності. Об'єктом Держархбудконтролю є суб'єкти містобудівної діяльності (замовники, проектувальники, підрядники, експертні організації), натомість об'єктом Держархбуднагляду є самі органи Держархбудконтролю.

Встановлено, що врахування громадських інтересів полягає у визначенні потреби територіальної громади в територіях, необхідних для розташування, утримання об'єктів житлово-комунального господарства, соціальної, інженерно-транспортної інфраструктури, розв'язання інших завдань шляхом співробітництва між суб'єктами публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності, замовниками (проектувальниками) і громадськістю.

Підсумовуючи розгляд адміністративно-правового забезпечення участі громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності, зроблено висновок, що чинне законодавство у цій сфері потребує вдосконалення, починаючи від використання уніфікованої правової категорії «громадськість» до прийняття окремого закону або розділу у Містобудівному кодексі України щодо закріплення принципів взаємодії громадськості із публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності, детального врегулювання порядку проведення електронних консультацій, громадських слухань, вивчення громадської думки, проведення громадської експертизи діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності.

ВИСНОВКИ

У дисертації, виконаній на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення низки наукових праць у різних галузях знань, запропоновано нове вирішення наукового завдання, що виявляється у вивченні містобудівної діяльності як об'єкта адміністративно-правового регулювання. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків та пропозицій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Аргументована думка, що, ведучи мову про нормативне та індивідуальне регулювання у сфері містобудівної діяльності, більш правильним буде вживання категорії «юридичне регулювання містобудівної діяльності» замість «правове регулювання містобудівної діяльності». Оскільки будь-який нормативний чи правозастосовний акт або окрема норма можуть бути визначені як правові лише за умови їх відповідності принципу верховенства права. Дотримуватися у своїй діяльності та перевіряти відповідність юридичних актів принципу верховенства права має публічна адміністрація під час їх прийняття. Проте, враховуючи реалії сьогодення, та розуміючи, що така перевірка у більшості випадків не проводиться, називати останні правовими автоматично не можна. Інакше кажучи, будь-який акт (нормативний чи індивідуальний), прийнятий публічною адміністрацією, може бути визначений як юридичний і лише після його перевірки на предмет відповідності принципу верховенства права останній допустимо буде називати правовим.

З'ясовано, що під адміністративно-правовим регулюванням містобудівної діяльності слід розуміти діяльність публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності щодо цілеспрямованого впливу на суспільні відносини у сфері містобудівної діяльності за допомогою адміністративно-правових засобів у межах повноважень з метою забезпечення прав, свобод і публічних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави.

Констатовано, що публічна адміністрація у сфері містобудівної діяльності на виконання наданих повноважень використовує у своїй роботі різноманітні за

своєю сутністю та правовою природою інструменти – нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії.

Доведено, що нормативні акти публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності відрізняються за видовою ознакою – постанови, накази, розпорядження, рішення. Зроблено висновок про відсутність сьогодні взагалі нормативного урегулювання питань, пов'язаних з прийняттям та застосуванням нормативних актів публічної адміністрації, включаючи поняття, ознаки і види. У зв'язку з чим суб'єкти публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності видають одні й ті самі інструменти (нормативні акти), які при цьому мають різну юридичну силу.

Наголошено на відсутності закріплення визначення, видів, порядку прийняття нормативних актів, зокрема у сфері містобудівної діяльності, на законодавчому рівні. Оскільки сьогодні кожен суб'єкт публічної адміністрації наділяє нормативні акти як інструмент його діяльності власним значенням (у даному випадку поняття нормативних актів визначає на підзаконному рівні Міністерство юстиції України), що призводить до відсутності єдиної практики розуміння нормативних актів та суперечить Конституції України, відповідно до якої суб'єкти публічної адміністрації повинні діяти виключно в межах та на підставі законів України. У зв'язку із цим запропоновано ухвалення проекту та прийняття, зокрема, Закону України «Про нормативно-правові акти».

Сформульовано визначення актів-планів у сфері містобудівної діяльності, під яким слід розуміти різновид рішення публічної адміністрації, що спрямоване на задоволення публічних інтересів у сфері містобудівної діяльності. З'ясовано, що, не зважаючи на те, що аналіз діяльності публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності свідчить про досить поширене використання публічною адміністрацією актів-планів, актів-дій під час виконання покладених завдань, на жаль, адміністративним правом та чинним законодавством у сфері містобудівної діяльності детально не урегульовано питання сутності, ознак, видів та порядку прийняття та їх застосування як інструментів діяльності публічної адміністрації.

Аналіз Закону Республіки Білорусь «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» та Закону Республіки Казахстан «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Казахстан» допоміг зробити висновок, що обидва закони розрізняють три види діяльності – містобудівну, архітектурну, будівельну, які являють собою певні стадії забудови території, а саме: територіальне планування, архітектурно-будівельне проектування та будівництво. Наголошено, що на відміну від цих країн законодавство України у сфері містобудівної діяльності об'єднує містобудівну, архітектурну та будівельну діяльність в одне поняття «містобудівна діяльність». Констатовано, що у законодавстві ФРН у сфері містобудівної діяльності взагалі відсутнє визначення «містобудівна діяльність». Будівельний кодекс (Baugesetzbuch – BauGB) не використовує термін «містобудівна діяльність» (Stadtplanung), а регламентує діяльність публічної адміністрації та приватних осіб у сфері містобудівної діяльності за допомогою таких правових категорій, як план міського розвитку (Bauleitplan), план зонування (Flächennutzungsplan) та план забудови (Bebauungsplan).

Акцентовано увагу, що Україна є повноправною стороною цілої низки міжнародно-правових актів у сфері містобудівної діяльності (Містобудівна хартія Співдружності Незалежних Держав, Угода про співробітництво в будівельній діяльності), що накладає на неї обов'язок щодо створення національних і міждержавного інформаційних банків даних про нормативно-правові акти та інші основоположні документи про містобудування і територіальний розвиток держав Співдружності; розробки механізму та інструментів управління сталим розвитком населених пунктів та облаштування територій держав Співдружності; забезпечення взаємоузгодженого планування розвитку територій, охорони навколишнього середовища та екологічної реконструкції в зонах, що становлять міждержавний інтерес тощо.

Наголошено, що сьогодні в Україні об'єктивно існує певна група суспільних відносин, у межах яких відбувається реалізація однієї з функцій держави, а саме функції створення та підтримання повноцінного середовища

життєдіяльності людини. Оскільки у зазначених відносинах обов'язковим суб'єктом є публічна адміністрація, її діяльність відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України має отримати належне юридичне регулювання. У зв'язку із цим запропоновано норми права, якими керується публічна адміністрація у сфері містобудівної діяльності, з огляду на процеси диференціації галузі адміністративного права, об'єднати у межах спеціальної галузі містобудівного права, якій властиві усі ознаки галузі права, що, власне, і дозволяє говорити про можливість її існування у системі вітчизняного адміністративного права, зокрема Особливого адміністративного права.

Запропоновано виділяти у межах містобудівного адміністративного права наступні інститути: інститут суб'єктів містобудівної діяльності; інститут прогнозування розвитку населених пунктів і територій; інститут землекористування; інститут планування населених пунктів і територій; інститут зонування населених пунктів і територій; інститут реконструкції населених пунктів і територій; інститут будівельної діяльності; інститут забезпечення містобудівної діяльності; інститут благоустрою населених пунктів та територій; інститут експертиз у сфері містобудівної діяльності; інститут громадського контролю.

Доведено, що планування територій слід розглядати як повноцінний інститут містобудівного права, який являє собою сукупність нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини під час розробки планувальних документів на державному, регіональному та місцевому рівнях відповідними органами публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності.

Обґрунтовано, що «планування територій» та «забудова територій» є різними за функціональним призначенням, окремими та самостійними правовими категоріями, правовий статус яких має бути визначено в окремих статтях Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». У контексті викладеного запропоновано авторське визначення терміна «планування територій» як цілеспрямованої діяльності суб'єктів містобудівної

діяльності щодо збалансованого, раціонального використання земель з урахуванням суспільних та приватних інтересів.

Запропоновано можливі шляхи вирішення проблем, що виникають під час планування територій. Зокрема, слід визначити критерії, що дозволять обґрунтувати ступінь обмеження доступу до відомостей, що містяться в картографо-геодезичних матеріалах, та забезпечити доступність генеральних планів для громадян; проектним інститутам переглянути доцільність та законність збереження грифів обмеження доступу на генеральних планах, розроблених відповідними інститутами, та забезпечити зняття грифів у випадку невідповідності їх нормам українського інформаційного та містобудівного законодавства; органам прокуратури забезпечити здійснення постійного нагляду над публічною адміністрацією у сфері містобудівної діяльності щодо неправомірного віднесення генеральних планів до інформації з обмеженим доступом та неправомірного обмеження доступу громадян до матеріалів генеральних планів населених пунктів; застосувати світовий проектний досвід розробки містобудівної документації на базі нової територіальної моделі економічних прогнозів та розрахунків тощо.

Встановлено, що для розвитку будівельної галузі, зменшення порушень у сфері містобудівної діяльності, поліпшення інвестиційного клімату в містобудівній діяльності публічна адміністрація постійно, починаючи із здобуття незалежності України, намагається реагувати на зміни, які відбуваються у сфері містобудівної діяльності, шляхом удосконалення чинного законодавства, його адаптації до європейських стандартів, приведення їх у відповідність до кращих європейських практик.

Констатовано, що сьогодні за результатами проведення в Україні реформи у сфері містобудівної діяльності були скасовані категорії складності об'єктів будівництва та введено поняття «класи наслідків (відповідальності) будівель і споруд», внаслідок чого об'єкти містобудівної діяльності поділяються за трьома класами наслідків (відповідальності): незначні наслідки – СС1; середні наслідки – СС2; значні наслідки – СС3. Зміни торкнулися

об'єднання дозвільних процедур у межах одного класу наслідків та переходу від триступеневої дозвільної системи (повідомлення, декларація, дозвіл) до двоступеневої (повідомлення, дозвіл), що привело до їх спрощення.

Зроблено висновок, що не зважаючи на те, що самочинне будівництво здебільшого визнається правовою категорією цивільного права, питання самочинного будівництва є складовою публічно-правових спорів, що розглядаються та вирішуються адміністративними судами у порядку Кодексу адміністративного судочинства України. Наголошено, що справи, які виникають з приводу самочинного будівництва, поділяються на дві категорії: спори щодо оскарження особами, які здійснили (здійснюють) самочинне будівництво, приписів органів архітектурно-будівельного контролю про знесення самочинно збудованого об'єкта; спори за позовами органів архітектурно-будівельного контролю про знесення такого об'єкта. Аналіз судових справ дав змогу дійти висновку, що причиною виникнення різної судової практики є недостатнє знання суддями адміністративних судів законодавства у сфері містобудівної діяльності та вивчення судової практики з цього питання.

Наголошено, що сьогодні чинне законодавство у сфері містобудівної діяльності чітко розмежовує Держархбудконтроль та Держархбуднагляд, регламентуючи, що Держархбудконтроль спрямований на дотримання суб'єктами містобудівної діяльності вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт, а Держархбуднагляд – на дотримання саме органами Держархбудконтролю вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності.

Констатовано, що за результатами реформи містобудівної діяльності до органів Держархбудконтролю належать: структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; виконавчі органи з питань

державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних, міських рад (крім міських рад населених пунктів, які є адміністративними центрами областей, та міських рад населених пунктів з чисельністю населення понад 50 тисяч); Держархбудінспекція України.

Встановлено, що задля захисту своїх інтересів фізичні особи можуть об'єднуватися у громадські організації, територіальні громади, органи самоорганізації населення та інші формування інститутів громадського суспільства і використовувати передбачені законодавством інструменти впливу на публічну адміністрацію, в тому числі у сфері містобудівної діяльності.

Констатовано, що сьогодні участь громадськості в організації та здійсненні містобудівної діяльності є обмеженою, адже здійснюється лише на одному рівні – консультування, що проводиться Держархбудінспекцією України у формі публічного громадського обговорення (створення громадських рад, проведення громадських слухань), електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

Зроблено висновок, що під час проведення громадських слухань з боку публічної адміністрації у сфері містобудівної діяльності та замовника (забудовника) окремого об'єкту містобудівної діяльності відбуваються систематичні порушення чинного законодавства у сфері містобудівної діяльності: відсутність інформаційного стенду біля будівельного майданчика із стислою інформацією про об'єкт містобудівної діяльності, схеми генерального плану з експлікацією об'єктів забудови та благоустрою (паркінгу, прибудинкових майданчиків, озеленення), схем фасадів або перспективного зображення будівлі; проведення громадських слухань без офіційного повідомлення у робочий час; використання земельної ділянки не за цільовим призначенням; відсутність узгодженої містобудівної документації, висновків експертів щодо можливості розміщення об'єкта містобудівної діяльності на певній території; проведення підготовчих та будівельних робіт із порушенням містобудівних стандартів та норм; порушення процедури проведення

громадських слухань; відсутність доступу до містобудівних документів (генерального плану, детального плану міста); проведення «закритих» громадських слухань з обмеженою кількістю заінтересованих громадян за зачиненими дверима; призначення місця проведення громадських слухань у приміщенні, що не дозволяє вмістити всіх бажаних представників громадськості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративні договори як особлива форма регулювання управлінських відносин / В. Б. Авер'янов // Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – С. 98.
2. Административное право России : учеб. / Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. – М. : Норма – Инфра–М, 2002. – 623 с.
3. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – Т. 1: Загальна частина / В.Б. Авер'янов. – 584 с.
5. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : навч. посіб. / В. І. Загуменник, В. В. Мусієнко, В. В. Проценко; під заг. ред. О. Х. Юлдашев. – Бендери : Поліграфіст. – К.: Б.в., 2010. – 512 с.
6. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / О. П. Рябченко, С. Ф. Денисюк, Т. Є. Кагановська, О. В. Джафарова, С. О. Шатрава та ін.; за заг. ред. проф. О. П. Рябченко. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2014. – 304 с.
7. Александрова Н.В. Класифікація правових актів управління / Н.В. Александрова // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 351 с.
8. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/Alex/index.php.
9. Алексеев С.С. Философия права / С. С. Алексеев. – М.: БЕК, 1998. – 255 с.
10. Алексеева О. Врахування інтересів громадськості при будівництві окремих об'єктів містобудування / О. Алексеева : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2809>.

11. Анализ законодательства строительной отрасли Республики Таджикистан : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://old.news.tj/ru/newspaper/article/analiz-zakonodatelstva-stroitelnoi-otrasli-respubliki-tadzhikistan>.

12. Андрійко О. Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення / О. Ф. Андрійко // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрнаукацентр, 2000. – 413 с.

13. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 2004. – 301 с.

14. Андріяш В. І. Участь громадськості в процесах територіального планування і розвитку / В. І. Андріяш, О. А. Малікіна, Т. В. Бізікова : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://official.chdu.edu.ua/article/view/85146>.

15. Андрушко І. П. Категорія «публічний інтерес» у конституційному праві: поняття та зміст / І. П. Андрушко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2011_4/137.pdf.

16. Анисимов А. П. Градостроительное право – новая отрасль в системе российского права / А. П. Анисимов, Н. Г. Юшкова // Право и политика. – 2008. – № 9. – С. 2105–2113. – С. 2106.

17. Аржанов М. А. О принципах построения системы советского социалистического права / М. А. Аржанов // Советское государство и право. – 1939. – № 3. – С. 26–35.

18. Артеменко І. А. Поняття адміністративних актів органів виконавчої влади / І. А. Артеменко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Pib/2012_4/PB-4/PB-4_9.pdf.

19. Афанасьєв К. К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: моногр. / К. К. Афанасьєв. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 389 с.

20. Афонін Е. А. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К.: Центр сприяння

інституційному розвитку державної служби, 2006. – 160 с.

21. Баклан О. Поняття та зміст контрольно-наглядової діяльності / О. Баклан // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004 – № 10. – С.41–46.

22. Балезин В. П. Правовой режим земель населенных пунктов / В. П. Балезин. – М. : Юрид. лит., 1980. – 393 с.

23. Банчук О. Підстави розмежування публічного та приватного права в Україні / О. Банчук : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/2/banchuk.pdf>,

24. Банчук О.А Публічне і приватне право: історія українських вчень і сучасність / О. Банчук. – К.: Конус–Ю, 2008. – 184 с.

25. Бевзенко В. М. Особливості предмета адміністративного договору у сфері містобудівної діяльності / В. М. Бевзенко, К. С. Вдовиченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo01/part_2/18.pdf/.

26. Беяневич О.А. Адміністративні договори та розмежування юрисдикції спеціалізованих судів / О.А. Беяневич // Вісник господарського судочинства. – 2006. – № 1. – С. 117–125.

27. Біла книга громадської участі у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://parlament.org.ua/upload/docs/WHite_paper_UKR_ed.pdf.

28. Болотіна Н. Соціальне право України: окремі теоретичні проблеми формування та розвитку / Н. Болотіна // Право України. – 2000. – № 12. – С. 24–28.

29. Борисевич С.О. Публічне право, політика та управління в Україні / С.О. Борисевич : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [irbis-nbnv.gov.ua/Nvamu_upravl_2013_3_5.pdf](http://nbnv.gov.ua/Nvamu_upravl_2013_3_5.pdf).

30. Босенко М. Суперечності у визначенні поняття «правовий акт» / М. Босенко // Віче. – 2009. – № 18 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1645/>.

31. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : дис. ...

канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сергій Григорович Братель. – К., 2007. – 269 с.

32. В Мінрегіоні обговорили сучасні підходи розроблення нової Генеральної схеми планування території України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://2.auc.org.ua/news/v-minregioni-obgovorili-suchasni-pidkhodi-rozroblennya-novoi-generalnoi-skhem-planuvannya-teri>.

33. Венгеров А. Б. Теорія держави і права / А. Б. Венгеров. – М., 2004. – 245 с.

34. Видання Ради Європи «Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами» (переклад неофіційний). – М., 1996. – 134 с.

35. Відповідь Держархбудінспекції від 17.08.2017 р. № 40–203–(90–8)/7096 на запит на інформацію.

36. Вільгушинський М. І. Категорія «публічна влада» у сучасній інтерпретації: нотатки до наукової дискусії / М. І. Вільгушинський : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : irbis-nbuv.gov.ua/Nzizvru_2013_3_4.pdf.

37. Вопросы Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31.07.2006 г. № 973 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=C20600973&p2={NRPA}>.

38. ВСН 3–84 / Госгражданстрой. Состав, порядок разработки, согласования и утверждения проектно-сметной документации зеленых зон городов : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://unicat.nlb.by/opac/pls/!search.http_keyword?query=a001="BY-NLB-ar200236"&lst_siz=20](http://unicat.nlb.by/opac/pls/!search.http_keyword?query=a001=).

39. Гавронські К. Зміни в системі планування територій Польщі та України за останні 20 р. / К. Гавронські, О. Петраковська, Л. Тузова, Й. Херник : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/elius/Downloads/dprmu_2012_23_7.pdf.

40. Галуцько В. В. Адміністративно-правова норма: проблеми сучасної

методології / В. В. Галуцько // Юридичний вісник Причорномор'я. – 2011. – № 1 (1). – С. 87–96.

41. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Гаращук ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 215 с.

42. Генеральна схема планування території України: зміст та призначення : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://vuzme.pp.ua/148-ekonomka-regionv-ukraiiini-stan-ta-perspektivi-rozvitku-ntegracia-v-ievropeysk-ta-nsh-svtov-strukturi.html>.

43. Генеральний план м. Київ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kga.gov.ua/generalnij-plan>.

44. Генеральний план населеного пункту : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dipromisto.gov.ua/index.php?categoryid=73>.].

45. Генеральні плани міських населених пунктів: поняття, структура, зміст : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cityplan.in.ua/osnovne-pro-genplan>.

46. Глеба В. Удосконалення системи планування розвитку території населених пунктів / В. Глеба : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011.../11gvytnp.pdf.

47. Государственные нормативы в области архитектуры, градостроительства и строительства. Основные положения : приказ АДС и ЖКХ от 08.08.2011 г. № 286 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : economy.gov.kz/images/file_img/list_2.doc.

48. Государственные органы и организации Беларуси : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://president.gov.by/ru/gosorgans_ru/.

49. Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств: международный документ от 04.06.1999 г. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/mdogov/megd2580.htm>.

50. Градостроительное право : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gradpravo.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=63:2009-06-05-02-48-14&catid=18:2009-05-22-08-25-55&Itemid=13.

51. Градостроительство. Населенные пункты. Нормы планировки и застройки : технический кодекс установившейся практики : Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://beip.by/images/pdf/tk301116.pdf>.

52. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення : практ. посіб. / О. В. Літвінов, О. В. Тинкован, Н. М. Літвінова [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – К.: Моноліт, 2010. – 180 с.

53. Громадський контроль влади. Міф поступово втілюється у реальність? : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justus.com.ua/articles/2008/11/12/880>.

54. Громадяни зможуть поскаржитись головним інспекторам будівельного нагляду на роботу місцевих чиновників у сфері містобудування : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248457932&cat_id=248817842.

55. ДБН Б. 1–3–97 – склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження генеральних планів міських населених пунктів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legalexpert.in.ua/standarty-i-normativi/ministerstva-i-vedomstva/stroitelnie-normi/7683-dbn-b-1-3-97-sklad-zmst-poryadok-rozroblennya-pogodzhennya-ta-zatverdzhennya-generalnix-planiv-mskix-naselenix-punktv.html>.

56. ДБН В.1.2–14–2009. Загальні принципи забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, споруд, будівельних конструкцій та основ : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: dbn.at.ua/load/normativy/dbn/dbn_v12_14.../1-1-0-327.

57. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія

корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування : моногр. / авт. кол.: В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – К.: Ліра, 2016. – 524 с.

58. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики : моногр. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

59. Деркач А. Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Андрій Леонідович Деркач. – К., 2007. – 213 с.

60. Детальний план території комплексної забудови на вул. Пономарьова, 1-а : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kga.gov.ua/detalni-plani-teritoriji/11-ofitsijni-dokumenty/1198-detalnij-plan-teritoriji-kompleksnoji-zabudovi-na-vul-ponomarova-1-a>.

61. Детальні плани території : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kga.gov.ua/detalni-plani-teritoriji>.

62. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 р. № 523-р : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-p/conv>;

63. Дигесты Юстиниана / Л.Л. Кофанов. – М.: Статут, 2002. – 345 с.

64. Директива № 89/106/ЕЭС Совета ЕС о сближении законодательных, нормативных и административных положений государств-членов ЕС относительно строительных материалов : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b03.

65. Договір №1–205, №2–2015, №3–2015 про пайову участь замовників будівництва у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури села Крихівці від 16.02.15 р. між Крихівецькою сільською радою та Приватним акціонерного товариства «Авто» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://protokol.com.ua/ua/dogovir_pro_payovu_uchast_zamovnikiv_budivnitstva_u_

stvorenni_i_rozvitku_infrastrukturi.

66. Договір між Броварською районною державною адміністрацією та Державним підприємством Український державний науково-дослідний і проектний інститут цивільного сільського будівництва щодо розробки схеми планування території Броварського району : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.brovary-rda.gov.ua/home/rozvitok-realnogo-sektoru-ekonomiki/budivnictvo>.

67. Договір на фінансування робіт з розробки містобудівної документації – «Проекту внесення змін до Плану зонування м. Вінниця» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua/Docs/ExecutiveCommitteeDecisions/2015/№912%2030-04-2015%20Про%20затвердження%20договору.pdf>.

68. Доповідь Венеціанської комісії «Про верховенство права» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL...rus.

69. ДСТУ–Н Б В.1.2–16:2013 «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорії складності об'єктів будівництва» : наказ Мінрегіону України від 14.05.2013 р. № 195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://docs.google.com/file/d/0B6RpAgaD6t-iS21oazNTTXVuaUE/edit>.

70. Дудкіна О. Планування території: аспекти забезпечення збалансованого розвитку регіонів / О. Дудкіна : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/5513/1/Дудкіна%20О..pdf>.

71. Дьомін О.О. Україна і Республіка Казахстан: одвічна дружба, взаємовигідне партнерство / О.О. Дьомін : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/elius/Downloads/Nvdau_2012_19_7.pdf.

72. Ерофеев Б. В. Правовой режим земель городов / Б. В. Ерофеев. – М. : Юридическая литература, 1976. – 199 с.

73. Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в Российской Федерации: административно-правовой аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право;

информационное право» / А.В. Ерхов; Волжский университет им. В.Н. Татищева. – Тольятти, 2007. – 201 с.

74. Жернаков В.В. Правове регулювання праці: співвідношення трудового і цивільного права ни. – 2000. – № 7.
– С. 23–34.

75. Завальна Жанна Вікторівна. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Завальна Жанна Вікторівна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 369 с.

76. Загальне адміністративне право : підруч. / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценко. – К. : Юрінком Інтер, 2016. – 568 с.

77. Закон ФРН про адміністративну процедуру // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. – К., 2006. – С. 54.

78. Заседание Межправительственного совета по сотрудничеству в строительной деятельности : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-cis.info/page.php?id=25730>.

79. Звіт про науково-дослідну роботу здійснення моніторингу реалізації генеральної схеми планування території України за 2010 р. та підготовка щорічної доповіді Кабінету Міністрів України про стан її реалізації (заключний) : протокол вченої ради ДП УДНДПМ «Діпромісто» імені Ю.М. Білоконя від 20. 12. 2011 р. № 13 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/texnichne-regulyuvannya/naukovo-tehnichnyy-rozvytok/1100%20HDR%202011%20rik/2.pdf>.

80. Земельне право України : підруч. / О. О. Погрібний, І. І. Каракаш. – К. : Істина, 2009. – 600 с.

81. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівнял. аналіз / Ж. Зіллер ; пер. з фр. В. Ховхуна. – К.: Основи, 1996. – 345 с.

82. Іванова Є. О. Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України : автореф. дис... канд. юрид. наук:

12.00.06. / Є. О. Іванова ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2007. – 18 с.

83. Ізарова І. О. Містобудівельне право як галузь права / І. О. Ізарова // Право України. – 2011. – № 7. – С. 229–234.

84. Каракаш І. І. Правовий режим земель жилой и общественной застройки в городах по новому Земельному кодексу / І. І. Каракаш // Одесский регион. – 2000. – № 2. – С. 45.

85. Квасніцька О. О. Теоретичні аспекти та практичні проблеми правового регулювання об'єктів будівництва / О. О. Квасніцька // Часопис цивілістики. – 2010. – № 15. – С. 22–26.

86. Клочков В. Система органів державного нагляду та контролю // Право України. – 2010. – № 2. – С. 204–207.

87. Ключниченко Є. Є. Врахування громадських інтересів при здійсненні містобудівної діяльності / Є. Є. Ключниченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=REF&P21DBN=REF&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=Ключниченко%20Є.

88. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 35–36, 37. – Ст. 446.

89. Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень: рішення Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи на засіданні від 01.10.2009 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/16802eeddb>.

90. Кодекс участі громадськості у процесі прийняття рішень : CONF/PLE(2009)CODE2 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/16803eeddb>.

91. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X : [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

92. Кодификации градостроительного законодательства в Казахстане : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kazportal.kz/kodifikatsii-gradostroitelного-zakonodatelstva-v-kazahstane/>.

93. Козюбра М. Праворозуміння: поняття, типи та рівні / М. Козюбра // Право України. – 2010. – № 4. – С. 10–22.

94. Коліушко І. Б. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 495 с.

95. Коломоєць Т.О. Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування / Т.О. Коломоєць, П.Д. Матвієнко // Адміністративне право і процес. – 2012. – № 2 (2). – С. 31–42.

96. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 675 с.

97. Комплексне дослідження стану прав людини в Україні (річні звіти) права людини в Україні 2012. Узагальнена доповідь правозахисних організацій. Протизаконне обмеження доступу громадян до генеральних планів міст : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://khpg.org/index.php?id=1362645858>.

98. Кондратенко Ю.В. Правові основи планування забудови земель у межах міст (за законодавством України) / Ю.В. Кондратенко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/660/16.pdf>.

99. Конин Н. М. Административное право России в вопросах и ответах : учеб. пособ. / Н. М. Конин. – М. : Проспект, 2010. – 256 с.

100. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

101. Контрольно-наглядові провадження / О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nai.kiev.ua/books/admin_proces/parts/part4.html.

102. Копейчиков В. В. Теорія держави та права: навч. посіб. / за заг.

ред. В. В. Копейчикова, С. Л. Лисенкова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 367 с.

103. Коренев А. П. Адміністративне право Росії: підруч. / А. П. Коренев. – М.: МЮИ МВС Росії. – Вид-во «Щит-М». – 280 с.

104. Кравченко С. Г. Механізми державного регулювання сфери містобудування та архітектури на регіональному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Кравченко Сергій Григорович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2011. – 218 с.

105. Крестовська Н. М. Теорія держави і права : елементарний курс / Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвеева : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studies.in.ua/krestovska-nm-teorija-derzhavy-i-prava/1537-145-148-nstitut-prava.html>.].

106. Крюков Ю. А. Земельный кадастр как информационное обеспечение рынка недвижимости : учебно-метод. пособ. / Ю. А. Крюков, А. П. Сизов. – М., 1996. – 224 с.

107. Кудилинский М. Н. Административные процедуры размещения государственного заказа / М. Н. Кудилинский // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2009. – № 3. – С. 127–131.

108. Кудрявцев О. В. Місце Державної архітектурно-будівельної інспекції в системі органів публічного адміністрування / О.В. Кудрявцев : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.42/43.pdf>.

109. Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн / Р. Куйбіда : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/elius/Downloads/cln_2013_2_24.pdf.

110. Купрій В. Громадська експертиза та громадський моніторинг діяльності органів влади : навч. посіб. / В. Купрій, Л. Паливода. – К.: Макрос, 2011. – 200 с.

111. Курс адміністративного права України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.]. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.

112. Курчин О. Г. Роль та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні: питання онтології та аксіології / О. Г. Курчин : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdn_pr_2013_5_20.

113. Кучина С. А. Применение договорных форм публичного управления развитием территорий и инфраструктурные сборы в строительном праве Германии / С. А. Кучина : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://m-logos.ru/img/Tezisy%20Kuchina%20S.A.pdf>.

114. Латинін М. Теоретичні основи державного нагляду у сфері будівництва в Україні / М. Латинін, Є. Юрченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/4/01.pdf>.

115. Лациба М. В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. В. Лациба, О. В. Хмара, О. Т. Орловський ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2010. – 96 с.

116. Леманн П. Общее административное право: сб. международных терминов из области права и управления: Немецко-русский / П. Леманн. – Мюнхен: Баварская школа управления, 2000. – 377 с.

117. Літвінов О. В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні / О. В. Літвінов : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvvu.pdf>.

118. Літвінова Н. М. Удосконалення інституційного забезпечення громадської експертизи діяльності органів влади / Н. М. Літвінова : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lnmovv.pdf>.

119. Матвійчук А. В. Контрольні провадження у галузі будівництва : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Анатолій Васильович Матвійчук. – К. : Б.в., 2010. – 19 с.

120. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р. С. Мельник; за заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.

121. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Р. С. Мельник. – Х., 2010. – 414 с.

122. Мещеряков В. В. Містобудування як складова управління територіальним розвитком міста / В. В. Мещеряков // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2012. – № 9 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=469>.

123. Минрегион разрабатывает Градостроительный кодекс Украины : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://interfax.com.ua/news/economic/406413.html>.

124. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ірина Миколаївна Миронець ; Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – К., 2012. – 235 с.

125. Миронець І. М. До питання кодифікації будівельного законодавства / І. М. Миронець // Адвокат. – 2010. – № 3. – С. 44–48.

126. Митне право України: навч. посіб. / В.Я. Настюк, М.Г. Шульга. – Х., 2001. – 348 с.

127. Мицкевич Л. А. Административные договоры в Германии и в России / Л. А. Мицкевич // Договор в публичном праве : сб. науч. ст. ; под ред. Е. В. Греценко, Е. Г. Бабелюк. – М. : Волтерс Клувер, 2009. – 280 с.

128. Міжнародна асоціація з питань участі громадськості : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iap2.org>.

129. Містобудування. Довідник проектувальника / за ред. Т.Ф. Панченко. – К. Укрархбудінформ, 2001. – 234 с.

130. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень ДБН 360–92: наказ Державного комітету України у справах містобудування і архітектури від 17.04.1992 р. № 44 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavy/dbn/Mistobuduvannja-Planuvannja-i-zabudova-miskyh-i-silskyh-poselen-DBN-360-92.pdf>.

131. Місцеві ініціативи та залучення громадськості до здійснення місцевого самоврядування : навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування / О.І. Карий, Я.В. Панас / Асоціація міст України – К.: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 176 с.

132. Моніторингові звіти : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cityplan.in.ua/books>.

133. Моргунов О. А. Адміністративно-спортивне право у системі адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олександр Анатолійович Моргунов. – Запоріжжя, 2013. – 188 с.

134. Мороз Г. В. Теоретико-правове визначення поняття «громадськість» в контексті природоохоронної діяльності / Г.В. Мороз // Право України. – 2004. – № 8. – С. 100–103 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://194.44.152.155/elib/local/1278.pdf>.

135. Напівдецентралізація в сфері архітектурно-будівельного контролю : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmp.ua/ua/analytics/infoletters/semi-decentralization-in-the-sphere-of-architecture/>.

136. Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінг). ДСТУ–Н Б Б.1–1–12:2011 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dbn.at.ua/load/normativy/dstu/5-1-0-1010>.

137. Настанова щодо складу, змісту, порядку розроблення, погодження та затвердження детального плану території. ДСТУ–Н Б Б.1.1–8:2009 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://profidom.com.ua/b-1/b-1-1/1160-dstu-n-b-b-1-1-82009-nastanova-shhodo-skladu-zmistu-poradku-rozroblenna-pogodzhenna-ta-zatverdzhenna-detalnogo-planu-teritoriji>.

138. О мерах по выполнению заданий на 2016 год по строительству жилых домов, объемах ввода в эксплуатацию и финансирования строительства жилья и объектов инженерной и транспортной инфраструктуры в 2017 году : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29.12.2015 г. № 1101 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=82162.

139. О мерах по совершенствованию строительной деятельности : указ Президента Республики Беларусь от 14.01.2014 г. № 26 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://att.bsc.by/page/ukaz-prezidenta-respubliki-belarus-14->

yanvaryā–2014–g–n–26–o–merah–po–sovershenstvovaniyu.

140. О некоторых вопросах аттестации руководителей, специалистов организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области архитектурной, градостроительной, строительной деятельности, выполнение работ по обследованию зданий и сооружений : постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 26.03.2014 г. № 15 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.mas.gov.by/ru/post_minstr/.](http://www.mas.gov.by/ru/post_minstr/)

141. О некоторых мерах по дальнейшей реализации Закона Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» : закон Республики Казахстан от 09.04.2004 г. № 213–XIII : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.government.kz/docs/p040397_20040409.htm.

142. О совершенствовании архитектурно-градостроительного контроля в Республике Казахстан : постановление правительства Республики Казахстан : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://egov.kz/cms/ru/law/list/P960000088>.

143. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 05.07.2004 г. № 300–3] : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=6739.

144. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан : закон Республики Казахстан от 16.07.2001 г. № 242–II : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/212246–zakon–ob–arkhitecture–gradostroitelstve.html>.

145. Об утверждении государственных строительных норм Республики Беларусь : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kapremonta-net.narod.ru/snb–1–03–02–96.htm>.,

146. Об утверждении Инструкции о порядке ценообразования за проведение государственной экспертизы архитектурных, строительных,

градостроительных проектов и обоснований инвестирования в строительство : постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 16.11.2007 г. № 20 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mas.gov.by/ru/post_minstr/.

147. Об утверждении Концепции по реформированию нормативной базы строительной сферы Республики Казахстан : указ Президента Республики Казахстан от 31.12.2013 г. № 1509 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300001509>.

148. Об утверждении Концепции развития строительного комплекса Республики Беларусь на 2011–2020 годы : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.10.2010 г. № 1589 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=C21001589>.

149. Об утверждении Основных направлений государственной градостроительной политики Республики Беларусь на 2016–2020 годы : указ Президента Республики Беларусь от 05.09. 2016 г. № 334 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=88489.

150. Об утверждении Положения о Министерстве строительной политики, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Автономной Республики Крым: постановление Совета министров АРК от 13.06.2005 г. № 252 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/krym/show/rb0252001-05>.

151. Об утверждении Положения о порядке планирования, проведения и финансирования капитального ремонта жилищного фонда : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21.04.2016 № 324 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=85600.

152. Огляд практики розгляду справ зі спорів, які виникають у сфері містобудування та архітектурної діяльності: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду від 18.09.2015 р. № 21 : [Електронний ресурс]. – Режим

доступу

http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/oglad_mistobuduvanna/.

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

154. Олюха В. Г. Співвідношення містобудування та капітального будівництва / В. Г. Олюха : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apdp.in.ua/v73/44.pdf>.

155. Омеляненко М. В. Види архітектурно-містобудівної діяльності з точки зору нормотворчого процесу / М. В. Омеляненко // Містобудування та терит. планув. – 2005. – Вип. 20. – С. 236–243.

156. Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю на 2017 рік : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2016/08/Orientovnyj-plan-konsultatsij-z-gromadskisty-ua-na-2017-rik-zvedenyj.pdf>.

157. Пандас А.В. Функціональне зонування як інструмент регулювання просторового потенціалу великого міста / А.В. Пандас : [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://economics.opu.ua/files/archive/2015/No1/43-48.pdf>.

158. Панова Е. А. Юридическая ответственность за нарушения водного законодательства в России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Елена Анатольевна Панова. – М., 2009. – 28 с.

159. Панченко І. М. Деякі аспекти визнання права власності на об'єкти самочинного будівництва / І. М. Панченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_2/210.pdf.

160. Парламент позбавив міста з населенням до 50 тисяч мешканців права отримати повноваження в сфері ДАБІ щодо об'єктів з середніми класом наслідків : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua/novyna/parlament-pozbavyv-mista-z-naselennyam-do-50-tysyach-meshkanciv-prava-otrymaty-povnovazhennya>.

161. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07

«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. В. Патерило ; наук. конс. Т. О. Коломоєць ; офіц. опон.: О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенко, Р. В. Миронюк ; Запорізь. нац. ун-т. – К. : [б. в.], 2015. – 442 с.

162. Патерило І. В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України / І. В. Патерило // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 283–289.

163. Патерило І. В. Сутність та особливості адміністративних актів як інструментів діяльності публічної адміністрації / І. В. Патерило : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.31/part_3/4.pdf.

164. Пашков В. М. Діяльність суб'єктів господарювання як об'єкт правового регулювання: проблема кваліфікації / В. М. Пашков : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/7475/1/Pashkov_124.pdf.

165. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві надзвичайних ситуацій України, затвердженого Наказом МНС України 26.07.2011 р. № 75 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dsns.gov.ua.

166. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затвердженого наказ Мінрегіону України № 68 від 06.06.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : minregion.gov.ua.

167. Петренко С. В. Чи є судова практика джерелом права? / С. В. Петренко // Право і безпека. – 2006. – Т. 5. – № 1. – С. 33–37.

168. Петров Є. В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.В. Петров ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2012. – 417 с.

169. Петров Є. В. Теорія приватного та публічного права та її вплив на

реформування господарського права / Є. В. Петров : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/pib/2012_4/PB-4/PB-4_4.pdf.

170. Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 461 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/461-2011-%D0%BF>.

171. Піддубний О. Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Олексій Юрійович Піддубний. – К., 2007. – 198 с.

172. Пікуля Т.О. Інформаційне право України у системі правових наук / Т.О. Пікуля // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 4 (24). – С. 240–246.

173. План зонування : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kga.gov.ua/rss/2-uncategorised/1237-plan-zonirovaniya.>

174. План зонування території міста Херсон. Пояснювальна записка : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.city.kherson.ua/articles/plan-zonirovaniya-territorii-goroda-herson.>

175. План зонування території: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dipromisto.gov.ua/index.php?categoryid=75>.

176. Планування і забудова сільських поселень ДБН Б.2.4–1–94: наказ міністерства України у справах будівництва і архітектури від 05.01.1994 р. № 6 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_b7/pg_gscews/index.htm.

177. Плахотнюк Н. Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання / Н. Г. Плахотнюк : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2008-2/doc/5/12.pdf>.

178. Погребняк С. П. Поділ права на публічне і приватне (загальнотеоретичні аспекти) / С. П. Погребняк : [Електронний ресурс]. –

Режим

доступу:

http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2833/1/Pogrebnak_3.pdf.

179. Положення про громадську раду при Державній архітектурно-будівельній інспекції України: протокол № 1 від 23.02.2012 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dabi.gov.ua/phocadownload/dtko/gr/polozhennja_pro_gromadsku_radu.pdf.

180. 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://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/08/Pro-zatverdzhennya-Polozhennya-pro-Ministerstvo-regionalnogo-rozvitku-budivnitstva-ta-zhitlovo-komunalnogo-gospodarstva-Ukrayini.pdf>.

181. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення містобудівної діяльності» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59319.

182. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17/card3#Files>.

183. Практичний посібник для організацій громад (органи самоорганізації населення, кооперативи, організації співвласників багатоквартирних будинків, об'єднання громадян) / Джейсінгх Сах, Денис Полтавець : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cba.org.ua/two/images/stories/documents/CO_Manual_UKR.pdf.

184. Приймаченко Д. Правова природа процедури прийняття актів планування / Д. Приймаченко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2013. – № 1. – С. 150–153.

185. Про авторський та технічний нагляд під час будівництва об'єкта архітектури: постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 р. № 903 :

[Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/903-2007-p>.

186. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

187. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/687-14>.

188. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>.

189. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.

190. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 09.04.2015 р. № 320-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

191. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності : Закон України від 17.01.2017 р. № 1817-VIII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1817-19>.

192. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 07.02.2002 р. № 3059-III : [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3059-14>.

193. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2806-15/conv/parao12#o12>.

194. Про забезпечення надання Держархбудінспекцією України та її територіальними органами адміністративних послуг: наказ Держархбудінспекції України від 13.02.2014 р. № 25 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dabi.kharkov.ua/dozvilni-dokumenti/pro-nadannya-administrativnikh-poslug>.

195. Про забезпечення реалізації Закону України «Про Генеральну схему планування території України» : постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. № 1291 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP021291.html.

196. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : № 996 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п>.

197. Про затвердження детального плану вул. Винниченка, 2а у місті Винники : протокол громадських слухань від 30.01.2017 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vynnyky-rada.gov.ua/wp-content/uploads/2017/02/30.01.2017-vynnychenka-2a.pdf>.

198. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю: наказ Служби безпеки України від 12.08.2005 року № 440 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05/page3>.

199. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію : постанова Кабінет Міністрів України від 27.11.1998 р. № 1893 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1893-98-%D0%BF>.

200. Про затвердження переліку будівельних робіт, які не потребують документів, що дають право на їх виконання, та після закінчення яких об'єкт не підлягає прийняттю в експлуатацію: постанова Кабінету Міністрів України від

07.06.2017 р. № 406 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/406-2017-п/paran9#n9>.

201. Про затвердження Положення про Департамент містобудування та архітектури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) : розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 27.01.2011 р. № 90 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kievcity.gov.ua/done_img/f/ПКМДА-1550-29122014.pdf.

202. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України : постанова Кабінет Міністрів України від 09.07.2014 р. № 294 р. № 3038-VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17.](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17;);

203. 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>.

204. Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля: наказ Мінприроди України від 18.12.2003 р. № 168 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0155-04/conv>.

205. Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів : наказ Мінрегіону України від 24.06.2011 р. № 92 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0885-11>.

206. Про затвердження порядку виконання підготовчих та будівельних робіт: постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466 :

[Електронний ресурс]. – Режим доступу :
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/466-2011-п/paran14#n14>.

207. Про затвердження Порядку віднесення об'єктів будівництва до IV і V категорій складності : постанова Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 р. № 557 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/557-2011-п>.

208. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 р. № 553 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-п/conv>.

209. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 р. № 698 : [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-2015-п>.

210. Про затвердження Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 р. № 339 : [Електронний ресурс].– Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/339-99-п>.

211. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.1995 р. № 244 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/244-95-п>.

212. Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію і проведення технічного обстеження індивідуальних (садибних) житлових будинків, садових, дачних будинків, господарських (присадибних) будівель і споруд, громадських будинків та будівель і споруд сільськогосподарського призначення I та II категорій складності, які збудовані без дозволу на виконання будівельних робіт : наказ Мінрегіону від 24.11.2014 р. № 325 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dabi.gov.ua/index.php/normativno-pravova-baza/nakazi>.

213. Про затвердження Порядку проведення «гарячої» телефонної лінії у

Державній архітектурно-будівельній інспекції України: наказ Мінрегіону України від 16.12.2013 р. № 588 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z2236-13>.

214. Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 555 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555-2011-п/conv>.

215. Про затвердження Порядку розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту : наказ Мінрегіону України від 02.06.2011 р. № 64 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0781-11>.

216. Про затвердження Порядку розроблення містобудівної документації : наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.11.2011 р. № 290 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1468-11>.

217. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-п/conv>.

218. Про затвердження Порядку функціонування електронної системи здійснення декларативних процедур у будівництві : наказ Мінрегіону від 24.11.2014 р. № 325 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dabi.gov.ua/index.php/normativno-pravova-baza/nakazi>.

219. Про заходи з організації державного архітектурно-будівельного нагляду та про поточні питання здійснення державного архітектурно-будівельного контролю : рішення колегії Держархбудінспекції від 16.12.2015 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dabi.gov.ua/phocadownload/dtko/k/korol.pdf>.

220. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної

реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

221. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 р. № 858–IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858–15>.

222. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794–VII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794–18/para433#n433>.

223. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду: Закон України від 22.12.2006 р. № 525–V : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/525–16>.

224. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359–XIV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1359–14>.

225. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97–ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97–вр/para359#n359>.

226. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586–XIV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586–14>.

227. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780–XII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2780–12>.

228. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877–V : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877–16>.

229. Про планування і забудову територій: Закон України від

20.04.2000 р. № 1699–III : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-14>.

230. Про Порядок громадського обговорення містобудівної документації в м. Києві: рішення Київської міської ради від 16.06.2005 р. №438/3014 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/uk/content/rishennya-no4383014-vid-16062005r-pro-poryadok-gromadskogo-obgovorennya-mistobudivnoyi>.

231. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 р. № 791а–XII : [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/791a-12>.

232. Про практику застосування судами статті 376 Цивільного кодексу України (про правовий режим самочинного будівництва): постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 30.03.2012 р. № 6 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0006740-12>.

233. Про пріоритетні завдання у сфері містобудування: Указ Президента України від 13.05.1997 р. № 422/97 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/97>.

234. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16.06.2011 р. № 3530–VI : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3530-17/page3>.

235. 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>.

236. Про стандартизацію і сертифікацію : декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 р. № 46–93 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/46-93>.

237. Про створення комісії по вивченню питання правомірності прийняття рішень Київради про передачу земельних ділянок : розпорядження

Київського міського голови від 25.03.2005 р. № 76 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/uk/content/rishennya-no4383014-vid-16062005r-pro-poryadok-gromadskogo-obgovorennya-mistobudivnoyi>

238. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

239. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 536-р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/536-2007-p>.

240. Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю: Закон України від 19.06.2003 р. № 978-IV : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/978-15>.

241. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

242. Проект Містобудівного кодексу України від 29.09.2009 р. № 5181 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=36234&pf35401=150105>.

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

244. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы / В. Н. Протасов : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bibliograph.com.ua/teoria-gosudarstva-i-prava-4/index.htm>.

245. Протизаконне обмеження доступу громадян до генеральних планів міст : [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://khpg.org/index.php?id=1362645858>.

246. Протокол громадських слухань мешканців мікрорайону по пр. Науки, 58 у місті Києві з питань забудови пр. Науки, 58 від 30.04.2016 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/eliush/Downloads/protokol_rishennya_gromadskyh_sluhan%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/eliush/Downloads/protokol_rishennya_gromadskyh_sluhan%20(2).pdf).

247. Протокол районних громадських слухань з питання щодо заборони будівництва торгово-розважального комплексу на перетині Оболонського проспекту та вулиці Героїв Дніпра в Оболонському районі міста Києва від 29.09.2016 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [file:///C:/Users/eliush/Downloads/protokol_rishennya_gromadskyh_sluhan%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/eliush/Downloads/protokol_rishennya_gromadskyh_sluhan%20(1).pdf).

248. Протокол установчих зборів з формування складу громадської ради при Державній архітектурно-будівельній інспекції від 26.02.2016 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dabi.gov.ua/phocadownload/dtko/gr/protokol-26-ljutogo-2014.pdf>.

249. Рабінович П. М. Сутність праворозуміння і причини його плюралізму (соціально-антропо-логічний аспект) / П. М. Рабінович // Антропология права : філософський та юридичний виміри. – Львів, 2007. – С. 207.

250. Рада ухвалила закон щодо удосконалення містобудівної діяльності : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/183255/PrintView>.

251. Раевич С. И. К вопросу о делении права на публичное и частное / С. И. Раевич // Сов. право. – 1927. – № 1. – С. 3–15.

252. Разуваев Н. В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права / Н. В. Разуваев // Известия ВУЗов. Правоведение. – 2002. – № 3. – С. 31–55.

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

254. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи

стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята 28 вересня 1977 р. на 275-й нараді заступників міністрів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=41>.

255. Рекомендації щодо сприяння участі об'єднань у процесі прийняття державних рішень від учасників Форуму з питань громадянського суспільства, організованого в межах Додаткової наради 2015 року з питань гуманітарної галузі, присвяченої свободі мирних зібрань та свободі об'єднань, квітень 2015 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf.

256. Рекомендація № R (87) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, прийнята 17 вересня 1987 р. на 410-й нараді заступників міністрів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=43>.

257. Рекомендація № R (91) 1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій, ухвалена 13 лютого 1991 р. під час 452-го засідання уповноважених представників міністрів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf.].

258. РСН 35–87 : Госстрой БССР Восстановление парков-памятников садово-паркового искусства в Белорусской ССР : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://beip.by/images/pdf/tk301116.pdf>,

259. Савченко С. В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України / С. В. Савченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/3-2_2013/1/Savchenko%20S.V..pdf.

260. Селіванов В. Діалектика приватного та публічного в правовому регулюванні / В. Селіванов, Н. Діденко // Право України. – 2001. – № 11. – С. 15–21.

261. Семенова М. Господарсько-правове регулювання діяльності суб'єктів, що надають екскурсійні послуги / М. Семенова // Юридична Україна. – 2009. – № 11. – С. 88–93.

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

263. Сидорчук В. К. Строительное право Республики Беларусь / В. К. Сидорчук [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://law.1bel.org/repub2008/sub36/text36625.htm>.

264. Синьов О. В. Ознаки та сутність адміністративного договору / О. В. Синьов : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/sociology/2012/183–171–8.pdf>.

265. Система межгосударственных нормативных документов в строительстве. Основные положения : Приказ КДС и ЖКХ МРР РК от 30.09.2013 г. №260–НК : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : economy.gov.kz/images/file_img/list_2.doc.

266. Система органов государственной власти Республики Казахстан : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ibrain.kz/konstitucionnoe-pravo/sistema-organov-gosudarstvennoy-vlasti-respubliki-kazahstan>.

267. Сім кроків з децентралізації системи Держархбудконтролю: метод. посіб. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kbu.org.ua/assets/app/documents/metodichniy_posibnik2.pdf.

268. Скакун О. Ф. Теорія держави і права / О. Ф. Скакун : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1837081043115/pravo/instituti_prava_pidgaluzi_prava.

269. Склад і зміст генерального плану населеного пункту ДБН Б.1.1–15:2012 : наказ Мінрегіонбуду України від 31.10.2007 р. № 291 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dbn.at.ua/load/normativy/dbn/1–1–0–323>.

270. Склад і зміст генерального плану населеного пункту. ДБН Б.1.1–XX–201X : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: kga.gov.ua/dp.kga.gov.ua/.../1DBN_B.1.1–XX–201X.pdf.

271. Склад та зміст детального плану території: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлового-комунального господарства

України від 12.03.2012 р. № 107 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/tehnichne-regulyuvannya/normuvannja/DBN_B.1.1-14-2012.pdf.

272. Склад та зміст містобудівної документації на державному та регіональному рівнях ДБН Б. 1.1-13:2012 : наказ Мінрегіонбуду України від 12.03.2012 р. № 105 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.minregion.gov.ua/attachments/files/bydivnitstvo/tehnichne-regulyuvannya/normuvannja/DBN_B.1.1-13-2012.pdf.

273. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження схем планування території сілради ДБН Б. 1.1-7:2007 : наказ Мінрегіонбуду України від 31.10.2007 р. № 291 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : gost-snip.su/.../DBN_B_1_1_7_2007_SKLAD_ZMIST.

274. Смоляр И. М. Градостроительное право. Теоретические основы / И. М. Смоляр // Труды РААСН. – М., 2000. – 112 с.

275. СНиП 2.01.09-91 Здания и сооружения на подрабатываемых территориях и просадочных грунтах : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.stn.by/active_tnpa.php?cp=0&code=%D1%CD%E8%CF.

276. СНиП РК 3.01-01-2008 Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских населенных пунктов : приказ Комитета по делам строительства и жилищно-коммунального хозяйства Министерства индустрии и торговли Республики Казахстан от 13.01.2009 г. № 31 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.fireman.kz/.../СНиП_РК_3.01-01-2008_Градостроительство._Планировка.

277. СНиП РК Б.1-7-97 Инструкция о составе, порядке разработки, согласования и утверждения градостроительных проектов в Республике Казахстан : постановление Научно-технического Совета Агентства строительства и архитектурно-градостроительного контроля Министерства экономики и торговли Республики Казахстан от 27.11.1997 г. № 11-1 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ru.government.kz/docs/p040397_20040409.htm.

278. Соглашение о взаимном признании лицензий на осуществление строительной деятельности, выдаваемых лицензионными органами государств-участников Содружества Независимых Государств : международный документ от 27.03.1997 г. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=4581.

279. Соглашение о межгосударственной экспертизе проектов строительства, представляющих взаимный интерес для государств-участников Содружества Независимых Государств : международный документ от 13.01.1999 г. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=870>.

280. Соглашение о сотрудничестве в строительной деятельности : международный документ от 09.09.1994 г. : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/997_391/card2#Card.

281. Состав, порядок разработки и согласования проектной документации в строительстве : строительные нормы Республики Беларусь : приказ Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 04.10.1996 г. № 344 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kapremonta-net.narod.ru/snb-1-03-02-96.htm>.

282. Спасенко В. О. Деякі питання адміністративно-правового регулювання діяльності державної реєстраційної служби України / В. О. Спасенко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/ууууу/153.pdf.

283. СПДС. Нормоконтроль проектно-сметной документации : приказ КДС МИИТ РК от 27.08.2003 г. № 342 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://economy.gov.kz/images/file_img/list_2.doc.

284. Стан розроблення схем планування територій Автономної Республіки Крим та областей України на вересень 2016 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dipromisto.gov.ua/files/PlanningSchemesOblasts.pdf>.

285. Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення / В.

Стефанюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 11–16.

286. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : akorda.kz/upload/Стратегия%20развития%20до%202020%20г..doc.

287. Строительная терминология. Технология и организация строительства : приказ КДС и ЖКХ МИТ РК от 13.01.2009 г. № 31 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : economy.gov.kz/images/file_img/list_2.doc.

288. Строительное и архитектурное право : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ks-rae.de/page/page/page-7.html>.

289. Студеникина М. С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного регулирования экономическими процессами / М. С. Студеникина // Административно-правовое регулирование экономических отношений. – М. : Юрист, 2001. – 441 с.

290. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Стукаленко ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпро, 2016. – 36 с.

291. Стукаленко О. В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: моногр. / О. В. Стукаленко. – К.: Центр учбової літератури, 2017. – 376 с.

292. Стукаленко О.В. Місце будівельного права в системі права / О. В. Стукаленко : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.37/part_3/8.pdf.

293. Стукаленко О.В. Принципи контролю в сфері містобудівельної діяльності / О.В. Стукаленко : [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2015/4\(81\)/Stukalenko.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2015/4(81)/Stukalenko.pdf).

294. Стукаленко О.В. Теоретичні засади державного контролю та

нагляду в сфері будівельної діяльності / О.В. Стукаленко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/6361/1/32-38.pdf>.

295. Темников М. Градостроительная деятельность: концепции и трактовки / М. Темников : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.law-nlife.ru/arch/n156.aspx>.

296. Теорія держави і права : підруч. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2015. – 368 с.

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

298. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування / В. І. Теремецький // Держава та регіони. – 2012. – № 1 (35). – С. 50–54.

299. Терещенко В. Ю. Проблеми визначення правового режиму об'єкта нерухомості, зведеного на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети / В. Ю. Терещенко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://Chaaau_2014_7_2_12.pdf.

300. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : моногр. / В. П. Тимошук : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/img/books/files/admin-akty-tymoschuk-2010.pdf>.].

301. Ткачук А. Просторове планування сільських територій: законодавче забезпечення / А. Ткачук : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/prostorove-planuvannya-silskyh-ter/>.

302. ТКП 45–1.02–298–2014 «Строительство. Предпроектная (прединвестиционная) документация. Состав, порядок разработки и утверждения» : приказ Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь от 14.07.2014 г. № 196 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.mas.gov.by/uploads/documents/PRIKAZ-196.doc.

303. Товстиженко А. Регулювання містобудівної діяльності: чого

очікувати? / А. Товстиженко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/ECONOMICS/regulyuvannya_mistobudivnoyi_diyalnosti_chogo_ochikuvati.html.

304. Томіна В. Ю. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання аудиторської діяльності : теоретико-правовий аналіз / В. Ю. Томіна : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/5_2014/24.pdf.

305. Третьак А. М. Управління земельними ресурсами та реєстрація земель в Україні / А. М. Третьак. – К., 1998. – С. 152–154.

306. Угода між Урядом України та Бельгійсько-Люксембурзьким Економічним Союзом про взаємне заохочення і захист інвестицій від 20.05.1996 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_691.

307. Україна та Білорусь : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://referat-ok.com.ua/zed-zovnishnya-politika/ukrajina-ta-bilorus>.

308. Управління розвитком міста : навч. посіб. /за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2006 – 352 с.

309. Урядовий план дій «Відновлення країни» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247573184/plan_ua.pdf.

310. Усаченко Л. М. Громадська експертиза рішень органів державної влади як форма громадського контролю / Л. М. Усаченко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/5/17.pdf>.

311. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 02.04.2015 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43532189>.

312. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25.11.2014 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41822184>.

313. Ухвала Колегії суддів Судової палати у цивільних справах Верховного Суду України від 09.10.2006 р. № 22120 // Єдиний державний реєстр судових рішень : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/221201>.

314. Участь громадськості в процесі прийняття рішень: огляд стандартів та практик у країнах – членах Ради Європи. Страсбург, травень 2016 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ecnl.org/wp-content/uploads/2016/08/Overview-of-participation-standards_Ukr.pdf.

315. Федеральные законы и постановления : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ru-de.ru/proects/baurecht.php>.

316. Федоренко Т. А. Громадськість і громадянське суспільство як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я / Т. А. Федоренко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/62/files/5303ecfd-6b54-42d8-8628-da3042d62615.pdf>.

317. Федорченко М. С. Зауваження до проекту Закону України «Про зонування земель» / М. С. Федорченко // Сайт ІРЦ «Реформування земельних відносин». : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.myland.org.ua/userfiles/file/MLzoning.doc>.

318. Фінансування поточного, середнього та капітального ремонту основних засобів : [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://library.if.ua/book/70/5148.html>.]

319. Форми та методи залучення громадськості : навч. посіб. / за заг. ред. В. Артеменка. – К. : Леста, 2007. – 238 с.

320. Хижняк А. Н. Особенности правового регулирования градостроительной деятельности в Республике Беларусь : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.rusnauka.com/13_NPN_2010/Pravo/65973.doc.htm.

321. Хомич Л. В. Стратегія регіонального розвитку і планування території / Л. В. Хомич : [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.nbuuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/sp/2007_4/19_Homych.pdf.

322. Хряпинський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Антон Петрович Хряпинський. – Херсон, 2014. – 198 с.

323. Цвік М. В. Проблема сучасного праворозуміння / М. В. Цвік // Правова система України : історія, стан та перспективи. – Х., 2008. – 486 с.

324. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права / М.В. Цвік : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uristinfo.net/2010-12-16-20-00-40/31-mvtsvik-zagalna-teorija-derzhavi-i-prava.html>.

325. Центри надання адміністративних послуг – шлях подолання бюрократії та корупції : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dt.ua/internal/centri-nadannya-administrativnih-poslug-shlyah-podolannya-byurokratiyi-ta-korupciyi-.html>.

326. Шаптала Н. К. Конституційне право України : навч. посіб. / Н. К. Шаптала, Г. В. Задорожня. – Дніпропетровськ : ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. – 472 с.

327. Штобер Рольф Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Рольф Штобер. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.

328. Шульга А. М. Теория, государства и права. Пособие для подготовки к государственному (выпускному) экзамену / А. М. Шульга : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lawdiss.org.ua/books/115.doc.html>.

329. Юлдашев О. Х. Адміністративне право України: основні категорії та поняття : навч. посіб. / О. Х. Юлдашев, В. І. Загуменник, В. В. Мусієнко, В. В. Проценко. – К. : Поліграфіст, 2010. – 512 с.

330. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.

331. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 287 с.

332. Ярова Л. М. Україна – правова, конституційна держава / Л. М.

Ярова : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gornostaiivka.just.ks.ua/home/142-2012-07-09-13-31-38.html>.

333. 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).

334. Ященко Т. В. Правова природа адміністративних актів / Т. В. Ященко : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file:///C:/Users/elius/Downloads/Yaschenko_T._V.pdf.

335. Baugesetzbuch : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/index.html>.

336. Bauordnung für Berlin (BauOBlн) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bauordnungen.de/Berlin.pdf>.

337. Bayerische Bauordnung (BayBO) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBO.>,

338. Detterbeck Steffen Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / Steffen Detterbeck. – München : Verlag C. H. Beck München, 2006. – 612 s.

339. DIN 4045 Abwassertechnik – Grundbegriffe : [Elektronische Ressource]. – Anschluss-Modus: <http://www.baunormenlexikon.de.>,

340. DIN EN 12735-1 Kupfer und Kupferlegierungen – Nahtlose Rundrohre aus Kupfer für die Kälte- und Klimatechnik – Teil 1: Rohre für Leitungssysteme : [Elektronische Ressource]. – Anschluss-Modus: <http://www.baunormenlexikon.de>.

341. EN 1990:2002. Eurocode-Basis of structural design : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.unirc.it/.../materiale.../599_2010_260_7481.pdf.

342. Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts : [Elektronische Ressource]. – Anschluss-Modus: <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidungen.php>.

343. Franz-Joseph Peine Allgemeines Verwaltungsrecht / von Franz-Joseph Peine. – 5, neubearb. Aufl. – Heidelberg: Müller 2000. München, 2004. – 447 s.

344. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland : [Elektronische Ressource]. – Anschluss–Modus: <https://dejure.org/gesetze/GG>.

345. ISO 2394:1994. General principles on reliability for structures : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.iso.org/standard/58036.html>.

346. Lagarde, Franck. Analyse juridique des pratiques et outils de contractualisation pour l'accès et la pérennisation des espaces, sites et itinéraires de sports de nature / Franck Lagard. – 2014, Centre de droit et d'économie du sport [E–source]. – Mode d'accès : http://www.sportsdenature.gouv.fr/docs/superdoc/Analyse-juridique-pratique-contractuelles_PRNSN-CDES_2014.pdf., 417.

347. Landesbauordnung für Baden–Württemberg : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauO+BW&psml=bsbawueprod.psml&max=true&aiz=true>.,

348. Le Code européen d'éthique de la police: recommandation rec (2001)10 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 19 septembre 2001 [E–source]. – Mode d'accès : <https://books.google.com.ua>.

349. Mauer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. Verlag C. H. Beck / von H. Mauer. – München, 2004. – 547 s.

350. Muller, Etienne Charles Marie. The legal instruments of public–private partnerships : Thèses de doctorat. – 2009, Université de Strasbourg [E–source]. – Mode d'accès : <http://scd-theses.u-strasbg.fr/1862/>.

351. Quels sont les principaux outils juridiques du partenariat entre collectivités territoriales et personnes privées? [E–source]. – Mode d'accès : <http://sieg.unblog.fr/faq/quels-sont-les-principaux-outils-juridiques-du-partenariat-entre-collectivites-territoriales-et-personnes-privees/>.

352. Raumordnungsgesetz : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.umwelt-online.de/recht/bau/rog/mog_ges.htm.

353. Roland Grimm Erklärt: Das regelt das Baugesetzbuch : [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.baustoffwissen.de/wissen-baustoffe/baustoffknowhow/grundlagen/baurecht/erklaert-das-regelt-das->

baugesetzbuch/.

354. Simon–Martin Neumair. Definition Stadtplanung : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/stadtplanung.html>.

355. Stefan Bollmann. Stadtkultur an der Jahrtausendwende: Kursbuch Stadt. – Stuttgart–München. – S. 8.

356. Thilo Lang. Planung durch städtebauliche Verträge – Inhalte, Grenzen und Praxisprobleme aus Sicht der Gemeinde. – S. 2.

357. Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (BauNVO) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.drjv.org/index.php/dgesetze.html>.

ДОДАТОК

Проект

ЗАКОН УКРАЇНИ**Про внесення змін до деяких законодавчих актів України**

Верховна Рада України постановляє:

I. Внести зміни до таких законодавчих актів України:

1. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 34, стаття 343) доповнити та викласти відповідну статтю у такій редакції: «Містобудівельна діяльність – це цілеспрямована діяльність суб'єктів містобудівної діяльності по створенню та підтриманню повноцінного середовища життєдіяльності людини, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, зонування, реконструкцію населених пунктів і територій, архітектурну діяльність, будівельну діяльність, 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».

2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 34, стаття 343) доповнити та викласти відповідну статтю у такій редакції:

«Головними напрямками містобудівної діяльності є:

використання територій (прогнозування розвитку, планування, зонування, реконструкція);

здійснення архітектурної діяльності;

здійснення будівельної діяльності;

створення соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, природоохоронної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури;

розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудівною діяльністю;

контроль за дотриманням містобудівного законодавства;
 розробка, реалізація і моніторинг містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій;
 створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів;
 стандартизація;
 сертифікація;
 ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві об'єктів IV і V категорій складності за переліком видів робіт що визначається Кабінетом Міністрів України, в порядку, встановленому законодавством;
 галузевої експертизи науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва, житлово-комунального господарства та промисловості будівельних матеріалів;
 моніторингова діяльність;
 професійна атестація виконавців робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури;
 підготовка кадрів для містобудівної діяльності, підвищення їх кваліфікації;
 здійснення науково-дослідної діяльності».

3. Статтю 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 34, стаття 343) викласти у такій редакції: «Суб'єктами містобудівної діяльності є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, Президент України, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, юридичні та фізичні особи».

4. Пункт 5 частини 1 статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 34, стаття 343) викласти у такій редакції: «соціальна, інженерна, виробнича, транспортна, природоохоронна, комунікаційно-інформаційна інфраструктура – комплекс соціальних, інженерних, виробничих, транспортних,

природоохоронних, комунікаційно-інформаційних споруд і комунікацій».

5. Статтю 4 Закону України «Про архітектурну діяльність» (Відомості Верховної Ради України, 1999 р., № 31, стаття 246) викласти у такій редакції: «будівництво (нове будівництво, реконструкція, реставрація, технічне переоснащення діючих підприємств, капітальний ремонт) та знесення об'єкта архітектури, архітектурно-будівельний контроль, технічний та авторський нагляд під час здійснення будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудівної діяльності».

6. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 34, стаття 343) доповнити та викласти відповідну статтю у такій редакції: «При здійсненні містобудівної діяльності повинні бути забезпечені:

сталий розвиток населених пунктів, спрямований на створення економічного потенціалу та повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь;

технологічне переоснащення і реструктуризація підприємств;

удосконалення соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, природоохоронної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури;

розробка містобудівної документації, проектів конкретних об'єктів згідно з вихідними даними на проектування, з дотриманням державних стандартів, норм і правил;

розміщення і будівництво об'єктів відповідно до затверджених у встановленому порядку містобудівної документації та проектів цих об'єктів;

урахування державних та громадських інтересів при плануванні та забудові територій;

участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації, проектів окремих об'єктів і внесення відповідних пропозицій до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій;

урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів

земельних ділянок та будівель, що оточують місце будівництва;

захист прав громадян та громадських організацій згідно із законодавством;

інформування через засоби масової інформації громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення важливих містобудівних об'єктів;

екологічна безпека територій, що передбачає дотримання встановлених природоохоронним законодавством вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, збереження та раціонального використання природних ресурсів, санітарно-гігієнічних вимог щодо охорони здоров'я людини, здійснення заходів для нейтралізації, утилізації, знищення або переробки всіх шкідливих речовин і відходів;

раціональне використання ресурсів, зокрема земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок;

охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів;

захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ;

розвиток національних і культурних традицій в архітектурі і містобудуванні;

забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудівної діяльності».

7. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 34, стаття 343) доповнити статтею «Органи, що здійснюють державне регулювання у сфері містобудівної діяльності» та викласти її у такій редакції: «Державне регулювання у сфері містобудівної діяльності здійснюється на державному, регіональному, місцевому та приватному рівні.

Органами, що здійснюють державне регулювання у сфері містобудівної

діяльності, на державному рівні є Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері містобудівної діяльності, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю.

Органами, що здійснюють державне регулювання у сфері містобудівної діяльності, на регіональному рівні є Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та навчальні заклади.

Органами, що здійснюють державне регулювання у сфері містобудівної діяльності, на місцевому рівні є обласні, районні, сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, комунальні підприємства, установи та організації.

Органами, що здійснюють державне регулювання у сфері містобудівної діяльності, на приватному рівні є саморегулювні організації у сфері архітектурної діяльності та творчі спілки архітекторів».

8. Частину 1 статті 1 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 34, стаття 343) доповнити категорією «планування територій» та викласти її у такій редакції: «Планування територій – цілеспрямована діяльність суб'єктів містобудівної діяльності щодо збалансованого, раціонального використання земель з урахуванням суспільних та приватних інтересів. Планування територій передбачає: прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування територій; визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; розроблення містобудівної та проектної

документації; реконструкцію існуючих територій; збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності».

9. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 30, стаття 204) доповнити та викласти «Загальні положення» у такій редакції: «Генеральна схема планування території України (далі – Генеральна схема) визначає пріоритети та концептуальні вирішення планування і використання території країни, вдосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів, розвитку соціальної, інженерної, виробничої, транспортної, природоохоронної, комунікаційно-інформаційної інфраструктури, формування національної екологічної мережі».

10. Пункт 4 Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10 червня 2017 року, доповнити та викласти у наступній редакції: «Якщо юридична особа або фізична особа – підприємець вчинила кілька правопорушень у сфері містобудівної діяльності, справи про які одночасно розглядаються одним і тим самим органом (посадовою особою), стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених».

11. Постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (Офіційний вісник України, 2010 р., № 84, стор. 36, стаття 2945) доповнити та викласти положенням наступного змісту: «Консультації з громадськістю проводяться з дотриманням наступних принципів: участь; відсутність дискримінації; рівність; неупередженість; відкритість; доступність; відповідальність за свої рішення, дії чи бездіяльність».

