

28. Про затвердження Правил повітряних перевезень пасажирів і багажу : Наказ Міністерства інфраструктури України від 30.11.2012 р. № 735 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 4. – Ст. 136.

29. Про затвердження Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення повітряних суден перевізників і товарів, що переміщуються цими суднами : Наказ Державної митної служби України від 06.04.2004 р. № 240 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 17. – Ст. 1227.

30. Про затвердження Правил застосування спрощеного порядку здійснення митного контролю предметів, що переміщуються громадянами, які прямують авіаційним транспортом : Наказ Державної митної служби України від 18.02.2006 р. № 137 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 9. – Ст. 579.

31. Про затвердження Правил повітряних перевезень вантажів : Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 14.03.2006 р. № 186 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 25. – Ст. 1840.

УДК 351.743 (477)

ДОСЛІДЖЕННЯ СФЕРИ МІСТОБУДУВАННЯ ЯК ПРЕДМЕТУ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ОБ'ЄКТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

RESEARCH OF THE MAP OF SCIENCE AS A SUBJECT OF LONG-TERM ACTIVITY AND OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ADJUSTMENT

Резніченко В.О.,
к.ю.н., заступник директора

Маріупольський інститут
Міжрегіональної Академії управління персоналом

У статті з'ясовано правовий зміст поняття «сфера містобудування» з точки зору її значимості для адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин. Викладено сучасний погляд на розуміння дозвільної діяльності у сфері містобудування. Надано авторське розуміння дозвільної діяльності у сфері містобудування та виокремлено її основні ознаки.

Ключові слова: дозвільна діяльність, містобудування, містобудівна діяльність, публічна адміністрація, документ дозвільного характеру.

В статье выяснено правовое содержание понятия «сфера градостроительства» с точки зрения её значимости для административно-правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений. Изложен современный взгляд на понимание разрешительной деятельности в сфере градостроительства. Предоставлено авторское понимание разрешительной деятельности в сфере градостроительства и выделены её основные признаки.

Ключевые слова: разрешительная деятельность, градостроительство, градостроительная деятельность, публичная администрация, документ разрешительного характера.

The article is devoted to the analysis of licensing activity in the sphere of urban planning as an object of administrative and legal regulation. The study presents a modern view of the understanding of licensing activities in the sphere of town planning as a set of legally significant procedures, the essence of which is the development and implementation of a set of measures aimed at preventing harm that can be caused to public and state interests, property, uncontrolled manufacture and sale of construction products, which can be dangerous to humans.

The article outlines the main features of permissive activity in the field of urban development, which are: 1) its main objective is to ensure the security of the person, economic and environmental security of the state; 2) the procedure for obtaining documents of permissive nature should be established exclusively by legislative acts and ensured by the force of the state; 3) obligatory for persons who are willing to engage in construction activities; 4) it is a special order of legal regulation of activity; 5) obligatory participation of public authorities, which have permits in the field of urban planning; 6) the existence of a legal mechanism for obtaining and challenging a permit in the field of urban development; 7) with the permissive activity, the rights and legitimate interests of a certain group of individuals and legal entities enshrined in the Constitution of Ukraine, on the one hand, and, on the other hand, the rights and legitimate interests of another group of individuals and legal entities are not violated and protected by the state.

Key words: licensing activities, urban planning, urban planning activities, public administration, permits.

Процеси, що на сьогодні відбуваються на теренах Української держави, свідчать про те, що наша країна стала на шлях європейського розвитку, де права і свободи людини і громадянина є найвищою соціальною цінністю. Однак, необхідно враховувати таку позицію, що реалізація прав одних громадян не повинна перешкоджати або порушувати права інших груп громадян. Яскравим прикладом такого порушення на сьогодні є містобудівельна діяльність, оскільки містобудівельний бізнес – є надприбутковим. У всіх цивілізованих країнах світу управління містобудівними процесами знаходиться в руках держави, і ці процеси безперечно регулюються спеціально створеними органами публічної влади. Тому питання, пов'язані із визначенням сфери містобудування як об'єкта адміністративно-правового регулювання та предмета дозвільної діяльності на сьогодні є актуальними та такими, що потребують вироблення балансу між потребами у будівництві щодо розширення та удосконалення інфраструктури міст та недопущення шкоди від такої діяльності.

Проблеми, пов'язані із визначенням сфери містобудування як об'єкта адміністративно-правового регулювання постійно перебувають у центрі уваги провідних фахівців у галузі адміністративного права: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, О. М. Бутаєвої, А. С. Васильєва, В. М. Гарашука, С. Ф. Денисюка, О. В. Джафарової, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, С. О. Кузнецової, А. В. Матвійчика, Р. В. Миронюка, С. А. Помещікової, В. О. Ромаська, О. П. Рябченко, Б. М. Семенка, М. М. Тищенко, С. О. Шатрави, В. С. Шестака та ін.

Праці зазначених вчених покладені в основу формування підходу щодо сутності сфери містобудування як предмету дозвільної діяльності та об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Насамперед, необхідно з'ясувати правовий зміст самого поняття «сфера містобудування» з точки зору її значимості для адміністративно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин.

Звернемося до теоретичних напрацювань щодо визначення категорії «сфера містобудування». Згідно Вікіпедії, містобудування це – комплексна багатогранна діяльність суспільства, що спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях та районах розселення [1]. С. О. Помещікова наголошує на необхідності введення поняття містобудівної діяльності в широкому сенсі як складного і цілеспрямованого процесу, що включає в себе різні етапи створення об'єктів капітального будівництва або їх реконструкції та діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, які видають правовстановлюючі документи і здійснюють різні види контролю [2]. А. І. Оганов під містобудуванням пропонує розуміти специфічну сферу економіки, яка є результатом містобудівної діяльності. У свою чергу, функціонування містобудування здійснюється за допомогою планомірної організації специфічних містобудівних відносин, направлених на розвиток територій міст і населених пунктів, задоволення містобудівних потреб і потреб населення [3]. На нашу думку, наведені визначення не містять посилання на те, що ці відносини повинні бути чітко врегульовані нормами права. Наведемо позицію В. В. Мещерякова, який зазначає, що містобудування – 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 [4]. Аналізуючи зазначене визначення, вважаємо, що вчений поєднав визначення, що надано у Вікіпедії та частково у Законі України «Про основи містобудування», тому воно виглядає не цілісним та таким, що не розкриває зазначене явище в повному обсязі. На думку В. М. Вакулєнка та О. К. Орлатого, основною задачею містобудування є створення 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 й 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 [6, с. 112].

У ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» містобудування (містобудівельна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання території, 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 [7]. Слід зауважити, що аналіз проекту Містобудівельного кодексу України від 29 вересня 2009 р. № 5181 містить аналогічне визначення [8]. Цікавим, на нашу думку, є визначення містобудівельної діяльності, яке запропоновано іншим проектом Містобудівного кодексу України від 18 травня 2010 р. № 6400 [9]. Під останньою слід розуміти діяльність по створенню 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 інфра-

структури, а також у здійсненні науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері [9].

Слід зазначити, що містобудування можна розглядати у широкому та вузькому значенні. Так, у широкому значенні це – створення динамічної системи на певній території для формування повноцінного середовища життєдіяльності людини, в якій відтворюються економічні, правові, соціальні та інші відносини, шляхом прогнозування розвитку територій, планування, забудови та благоустрою населених пунктів, їх частин, реконструкції забудованих територій, створення інженерної та транспортної інфраструктури, а також здійснення науково-дослідної роботи у цій сфері [10, с. 17].

У вузькому значенні містобудування – це цілеспрямована діяльність органів публічної адміністрації, з одного боку, та діяльність підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян, з іншого, щодо створення і підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини, 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 місць при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [10, с. 18].

Спробуємо визначити містобудування як об'єкт адміністративно-правового регулювання та предмет дозвільної діяльності, виходячи із розуміння містобудування як цілеспрямованої діяльності органів публічної адміністрації, з одного боку, та діяльності підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян, з іншого, щодо створення і підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини. Підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини, це, у першу чергу, створення безпечного середовища. Досягти останнього можливо лише шляхом встановлення певних правил здійснення діяльності, яка може завдати шкоди людині та суспільству в цілому. Саме держава в особі уповноважених на те органів запроваджує правові механізми у сфері містобудування та бере на себе відповідальність за безпечність цієї діяльності для держави, природного середовища та громадян. У преамбулі Закону України «Про основи містобудування» зазначено, що цей Закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини [7]. Аналіз статей 2 та 5 цього Закону дає привід зробити висновок, що держава ставить перед собою завдання щодо раціонального використання земель та територій, урахування інтересів власників або користувачів земельних ділянок; захист життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ; забезпечення високої якості об'єктів містобудування та ряд інших. Тобто реалізація зазначених завдань абсолютно узгоджується із завданням сучасного адміністративного права, яке зводиться до спрямованості на утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах взаємодії з публічною адміністрацією, її органами і посадовими особами [11, с. 148]. Так, Р. С. Мельник наголошує, що відніни функціонування держави здійснюється задля забезпечення потреб приватної особи, забезпечення її прав, свобод та законних інтересів. Це положення має двосудне значення, оскільки одночасно воно є і обов'язком держави, яка, розподіляючи його між своїми інституціями, сприяє і забезпечує його повну імплементацію у суспільне та державне життя [12, с. 202-203].

Більше того, А. Т. Комзюк зазначає, що потреба людини у задоволенні наданих їй прав та свобод, перелік яких істотно збільшився у сучасній демократичній країні, свідчить про необхідність уточнення кола та змісту суспільних відносин, які слід включати до предмета регулювання адміністративного права [13, с. 95]. Як проміжний висновок можна стверджувати, що завдання у сфері містобудування, як і завдання адміністративного права, свідчить про їх нерозривний зв'язок у якості об'єкту правового регулювання першого нормами останнього. В цьому контексті слід навести позицію О. В. Джафарової, що для демократичної країни безпека держави і суспільства є не самоціллю, а функцією забезпечення свободи і безпеки людини, що прямо впливає з чинного законодавства України, у т. ч. у сфері забезпечення економічної безпеки. Зокрема, в Конституції України чітко зазначено, що поряд із захистом суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (ст. 17), а у ст. 3 підкреслено, що «людина, її життя, честь та гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [14, с. 25].

Отже, за такими ознаками норм правового регулювання, як: державно-владний характер, встановлення в процесі безпосередньої реалізації функцій органів державної виконавчої влади, формальна визначеність загальнообов'язкових правил поведінки, мета – у організації й регулюванні відносин у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі публічного адміністрування в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку [4, с. 21; 7, с. 74], можемо зробити висновок, що сфера містобудування регулюється нормами адміністративного права. Одним із інститутів адміністративного права є дозвільна діяльність. Тобто, держава, запроваджуючи дозвільну діяльність у сфері містобудування, бере на себе відповідальність за безпечність останнього для держави, природного середовища та громадян.

Слід зауважити, що саме дозвільна діяльність привертає до себе багато уваги політиків, підприємців, юристів і пересічних громадян. І це не випадково, оскільки останнім часом держава взяла курс на зменшення напрямків діяльності, які підпадають під дію дозвільного режиму. Однак, ми погоджуємось із позицією О. В. Джафарової, яка зазначає, що треба не зменшувати кількість напрямків діяльності, які підпадають під дію дозвільного режиму, оскільки саме завдяки останній здійснюється контроль за небезпечними напрямками діяльності та об'єктами підвищеної небезпеки, а приділяти увагу уніфікації дозвільних процедур, боротися із корупцією в цій сфері та визначати порядок здійснення останньої на рівні законодавчих актів тощо [15].

Проаналізуємо існуючі в науковій літературі погляди щодо визначення дозвільної діяльності. У широкому розумінні поняття дозвільної системи пропонує І. Г. Кириченко: діяльність щодо забезпечення державними органами управління закріпленого в правових нормах порядку, який передбачає обов'язкове отримання організаціями, установами та окремими особами дозволу на здійснення дій, чітко регламентованих конкретними правилами. Зазначені дозволи уповноважені видавати тільки органи державного управління, які мають право здійснювати нагляд за додержанням таких правил [16]. Пізніше свій підхід до широкого розуміння дозвільної системи аргументував Д. М. Бахрах, який, виділяючи основні риси дозвільної системи, зазначив, що це особливий порядок діяльності, врегульований нормами права, які містяться в законах та підзаконних актах, метою якого є забезпечення громадської

безпеки, справедливого розподілу суспільного фонду та правопорядку в цілому; він пов'язаний з діями, які становлять підвищену небезпеку для громадян, суспільства, держави, із санкціонуванням винятків із загальних правил, із забезпеченням основ соціальної справедливості [17].

Значення дозвільної системи обумовлюється, головним чином, характером об'єктів, щодо яких її здійснюють. Усі ці об'єкти становлять потенційну небезпеку для людей, їх життя та здоров'я. Як зазначає І. Г. Кириченко, до об'єктів правовідносин, що виникають у сфері дозвільної системи, можна віднести тільки конкретні предмети, речовини (як сукупність предметів з особливим режимом функціонування), які саме через свої екстраординарні властивості і включаються до системи зазначених правовідносин [16].

О. В. Джафарова виокремлює три підходи до розуміння дозвільної діяльності: по-перше, дозвільна діяльність – це основна діяльність держави, тобто держава в особі уповноважених на те органів закріплює певні правила поведінки, шляхом прийняття нормативно-правових актів, при цьому визначаючи, що можна робити і яким чином; по-друге, дозвільна діяльність – заснована на відповідних нормах або правилах сукупності правових відносин, які складаються з приводу здійснення державними органами, фізичними та юридичними особами діяльності, пов'язаної з об'єктами, які становлять потенційну небезпеку для людей, їх життя та здоров'я, в певній сфері суспільних відносин; по-третє, дозвільна діяльність у вузькому розумінні – це сукупність певних процедур, пов'язаних із наданням дозвільних документів на конкретний об'єкт, а також контролем за дотриманням відповідних правил набувачем останніх [18, с. 70]. Вважаємо, зазначену позицію цікавою, але не позбавлену дискусії. Так, ми вважаємо, що визначення дозвільної діяльності у вузькому розумінні не повинно містити діяльності щодо здійснення контролю за дотриманням відповідних правил набувачем дозвільного документу у сфері містобудування, оскільки здійснення інспекційної діяльності (контрольно-наглядової) у сфері містобудування є окремим напрямком діяльності органів публічної адміністрації у зазначеній сфері.

У свою чергу О. В. Джафарова під дозвільними відносинами розуміє суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративного права управлінського або публічно-сервісного характеру, з приводу реалізації та захисту суб'єктивних прав та виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення безпеки життя, здоров'я та майна громадян, природного навколишнього середовища, суспільства та держави в цілому [15, с. 29]. Саме такий поділ зазначених правовідносин розкриває нове призначення адміністративного права, яке полягає не тільки в управлінській діяльності, але і в обслуговуючій. Саме дозвільні відносини з приводу отримання дозвільних послуг і є публічно-сервісними, а відносини між державою та суб'єктом надання дозвільних послуг (органом публічної адміністрації) з приводу організації та контролю за такою діяльністю є за своєю природою управлінськими тощо [15, с. 30].

Враховуючи напрацювання вчених, надамо визначення дозвільної діяльності у сфері містобудування – це сукупність юридично значущих процедур, сутність яких полягає у розробленні та втіленні у життя комплексу заходів, спрямованих на недопущення можливої шкоди суспільним та державним інтересам, власності, особистій безпеці громадян внаслідок безконтрольного виготовлення, реалізації та використання будівельної продукції, котра може становити небезпеку для особи.

До ознак дозвільної діяльності у сфері містобудування слід віднести: 1) головною її метою є забезпечення безпеки особи, економічної та екологічної безпеки держави; 2) процедура отримання документів дозвільного характеру повинна встановлюватися виключно

законодавчими актами і забезпечуватися примусовою силою держави; 3) загальнообов'язкова для осіб, які виявляють бажання займатися будівельною діяльністю; 4) вона є особливим порядком правового регулювання діяльності, що становить потенційну небезпеку та складається з сукупності юридичних процедур і характеризується складовими, які надають особливу направленість правовому регулюванню – імперативну; 5) обов'язкова участь органів публічної влади, які мають

дозвільні повноваження у сфері містобудування; 6) наявність правового механізму отримання та оскарження дозвільного документа у сфері містобудування; 7) за допомогою дозвільної діяльності реалізуються права та законні інтереси певної групи фізичних та юридичних осіб, що закріплені у Конституції України, з одного боку, з іншого – не порушуються та перебувають під захистом держави права та законні інтереси іншої групи фізичних та юридичних осіб.

ЛІТЕРАТУРА

1. Містобудування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
2. Помещикова С. А. Полномочия органов местного самоуправления в градостроительной сфере : правовое регулирование и практика реализации : автореф. дисс... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. А. Помещикова. – М., 2008. – 22 с.
3. 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.
4. 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.nauka.com.ua/?op=1&z=469>.
5. Митягин С. Развитие градостроительного права на современном этапе / С. Митягин // Архитектура и градостроительство Сибири [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ais.siberia.net/2002/1-2-2002/14.htm>.
6. Управління розвитком міста : навчальний посібник / за ред. В. М. Вакулєнка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2006 – 352 с.
7. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 року № 2780-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2780-12>.
8. Проект Містобудівного кодексу України від 29 вересня 2009 року № 5181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=36234&pf35401=150105>.
9. Проект Містобудівного кодексу України від 18 травня 2010 року № 6400 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=37713&pf35401=164405>.
10. Резніченко В. О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. О. Резніченко. – Х., 2015. – 198 с.
11. Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.
12. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія / Р. С. Мельник. – Х. : ХНУВС, 2010. – 398 с.
13. Комзюк А. Т. Шляхи розвитку адміністративного права України в умовах адміністративної реформи / А. Т. Комзюк // Адміністративне право України : сучасний стан та шляхи розвитку : матеріали науково-практичної конференції (м. Харків, 27 квітня 2012 року). – Х. : ХНУВС, 2012. – С. 94–97.
14. Джафарова О. В. Економічна безпека як об'єкт дозвільної діяльності : питання сьогодення / О. В. Джафарова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юрид. науки. – 2013. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 24–27.
15. Джафарова О. В. Дозвільні правовідносини в Україні : стан та перспективи розвитку / О. В. Джафарова // Право і безпека. – 2014. – № 2(53). – С. 25–30.
16. Кириченко І. Г. Адміністративно-правовий порядок забезпечення разрешительной системы / І. Г. Кириченко. – К. : Наук. думка, 1989. – 208 с.
17. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.
18. Джафарова О. В. Роздуми з приводу сутності дозвільної діяльності / О. В. Джафарова // Правова система України : сучасний стан та способи подальшого розвитку : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 28–29 липня 2012 року). – Запоріжжя : Істина, 2012. – С. 69–70.