

Дар'я Вікторівна ПЕТРОСЬЯНЦ*(Національний науковий центр «Інститут судових експертиз ім. Засл. проф. М.С. Бокаріуса» Міністерства юстиції України, м. Харків)*

НАПРЯМИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті доведено, що одним із ключових напрямів контролю в сфері містобудівної діяльності є забезпечення виконання суб'єктами останньої норм законодавства, що включає в себе реалізацію суб'єктивних обов'язків, технічних та інших нормативів, правил та вимог щодо здійснення відповідних процесів і робіт тощо. Контролюється не тільки правильність та повнота виконання законодавчих положень, але й факт їх дотримання в цілому, що дозволяє попередити ситуації явно незаконної діяльності, наприклад, будівництва в невстановленому місці, нехтування вимогами охорони культурної спадщини і таке інше.

Наголошено, що контроль під час провадження містобудівної діяльності націлюється не тільки на перевірку дотримання положень законодавства і технічних норм, але й забезпечення стану непорушності ключових прав та свобод людини. Здійснення процесів в сфері містобудування має відповідати загально-соціальним інтересам, не створювати перепон нормальному користуванню кожною особою своїми конституційними правомочностями і таке інше.

Ключові слова: *контроль, містобудування, містобудівна діяльність, напрями контролю.*

Постановка проблеми. Містобудівна діяльність – це мистецтво і наука водночас. Вона поєднує стратегічне бачення майбутнього з практичними рішеннями сьогодення: від планування нових житлових кварталів до збереження історичної спадщини, від розвитку транспортних мереж до створення «зелених» зон у серці мегаполісів. У її основі — розуміння того, що простір навколо нас має працювати на людину, а не навпаки. Саме тому сучасне містобудування дедалі частіше ставить у центрі не бетон і асфальт, а комфорт, безпеку, доступність і сталий розвиток. З огляду на зазначене вище, важливим та необхідним кроком є здійснення якісного та ефективного контролю за цією сферою. Незважаючи на комплексність та глибину контролю у сфері містобудівної діяльності, його реалізація відбувається за чітко визначеними напрямками. Останні призначені для орієнтування процесу реалізації цілей поставлених перед контрольною діяльністю відповідного типу, попередження свавільного впливу з боку третіх осіб на складові процеси містобудівної діяльності, а також виступають додатковими гарантіями законності, ефективності та

результативності останньої.

Функціональна сторона контрольної діяльності є одним з найактуальніших питань наукових досліджень та розробок. Вчені намагаються розкрити її для більш чіткого та глибокого розуміння механізму дії визначеного явища. Зауважимо, що завдання, функції, мета контролю та інші подібні моменти, аналізувались в роботах О. І. Волкова, А. В. Газаряна, Ю. А. Данілевського, М. Д. Корінька, Є. А. Кочеріна, В. М. Орел та багатьох інших науковців. Втім, незважаючи на широкі наукові напрацювання в існуючих юридичних дослідженнях досить поверхнево приділялась увага питанню напрямів контролю, особливо в межах таких специфічних сфер, як містобудівна діяльність.

Мета статті полягає у тому, щоб сформулювати авторський підхід щодо визначення напрямків здійснення контролю у сфері містобудівної діяльності. Виходячи із запропонованої мети, завданнями статті є: проаналізувати наукові підходи до класифікації напрямів контрольної діяльності; здійснити аналіз норм чинного законодавства, на основі чого виділити напрями контролю в сфері містобудування; надати характеристики кожному із виділених напрямів.

Виклад основного матеріалу. Етимологічно слово «напря́м» визначає шлях руху, розвитку або діяльності, спрямованість дії, вектор процесу¹. Напрями контролю в науковій літературі практично не дефінуються, та в більшості випадків не виділяються зовсім або ототожнюються із схожими за змістом категоріями. Лише деякі вчені звертали свою увагу на вектори вказаного різновиду діяльності, як самостійну, систематизовану категорією. Наприклад, А. Ю. Ковальчук досліджуючи фінансовий контроль правоохоронних органів виділив два його ключові напрями. Перший – це вектор реалізації стратегічної мети, а саме встановлення режиму законності та фінансової дисципліни в державі або гарантування економічної безпеки держави. У свою чергу, другий напря́м, реалізація тактичної мети – це напря́м контролю, що здійснюється кожним контролюючим суб'єктом окремо. Тактичною метою фінансового контролю правоохоронних органів, автор вбачає є виявлення на підконтрольних суб'єктах відхилень від прийнятих норм, документування порушень під час законного, ефективного формування та використання фінансових та матеріальних ресурсів, попередження фінансових правопорушень, притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків, вжиття заходів з метою запобігання таким порушенням у майбутньому².

Більш спрощено напрями контролю розглядаються в дисертації І. М. Коросташової, яка аналізує категорії щодо конкретного об'єкту – оперативно-службової діяльності митних органів. Вчена вважає, що вектори

¹ Івченко А. О. Тлумачний словник української мови. Х. : Фоліо, 2002. С. 268.

² Ковальчук А. Ю. Правове регулювання фінансового контролю, що здійснюється правоохоронними органами : автореферат. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2010. С. 11.

в даному контексті пов'язані із перевіркою: 1) стану організаційно-управлінської діяльності керівництва митного органу (структурного підрозділу митного органу); 2) загальних питань діяльності структурних підрозділів; 3) діяльності підрозділу внутрішньої безпеки; 4) діяльності юридичного підрозділу; 5) роботи із засобами масової інформації; 6) діяльності підрозділу по роботі з особовим складом; 7) стану режимно-секретної та мобілізаційної роботи; 8) стану діловодства та роботи із зверненнями громадян; 9) діяльності підрозділу по боротьбі з контрабандою та порушеннями митних правил; 10) діяльності підрозділу митної варті; 11) діяльності підрозділу митної статистики; 12) стану організації митного контролю і здійснення митного оформлення товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України; 13) діяльності підрозділів митного оформлення (транзитно-вантажних) відділів (митних постів); 14) діяльності відділу митних платежів; 15) діяльності відділу тарифів та митної вартості; 16) діяльності відділу номенклатури товарів¹.

Досліджуючи галузь регулювання господарських підприємств, І. В. Лукач дійшла висновку, що напрями контролю в даній царині характеризують особливості його вираження та включають в себе: 1) контроль як сферу діяльності органів державного та господарського управління; 2) контроль як одну зі стадій управлінської діяльності; 3) контроль як форму зворотного зв'язку, за допомогою якої управляюча система одержує дані про фактичний стан керованого об'єкта та виконання управлінських рішень; 4) контроль як перевірку дотримання законодавства².

Представлені наукові концепції дають можливість вказати, що напрями контролю в сфері містобудівної діяльності – це вектори практичної реалізації поставлених перед контрольною діяльністю завдань та прояву її специфічних властивостей. Іншими словами, напрями є конкретизацією завдань та шляхів їх досягнення. З огляду на це до кола останніх слід віднести:

- контроль виконання містобудівного законодавства. Вказаний напрям включає в себе реалізацію суб'єктивних обов'язків, технічних та інших нормативів, правил та вимог щодо здійснення відповідних процесів і робіт, тощо. При цьому контролюється не тільки правильність та повнота виконання законодавчих положень, але й факт їх дотримання в цілому, що дозволяє попередити ситуації явно незаконної діяльності, наприклад, будівництва в невстановленому місці, нехтування вимогами охорони культурної спадщини і таке інше;

- контроль стану забезпечення та охорони прав і свобод людини і громадянина. Згідно до Конституції України, людина, її життя і здоров'я,

¹ Коросташова І. М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006. С. 124–125.

² Лукач І. В. Правове становище холдингових компаній за законодавством України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2007. С. 82.

честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Основним законом. Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Власність зобов'язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству. Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом. В свою чергу, згідно до Розділу II Основного закону використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі¹. Тож, відповідно до вказаного напрямку, контроль під час провадження містобудівної діяльності націлюється не тільки на перевірку дотримання положень законодавства і технічних норм, але й забезпечення стану непорушності ключових прав та свобод людини. Здійснення процесів в сфері містобудування має відповідати загально-соціальним інтересам, не створювати перепон нормальному користуванню кожною особою своїми конституційними правомочностями і таке інше. Тобто, мова йде про те, що організація та забудова територій міст, розвиток інфраструктури повинні відбуватись із розрахунком на поліпшення життєвого середовища, не перешкоджати доступу до загальнолюдських природних джерел і ресурсів, таких як річки, ліси і таке інше; спиратись не тільки на фінансові інтереси приватних осіб та держави, але й враховувати думку населення відповідних територій;

- контроль будівельних процесів. Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», забудова територій, визначених для містобудівних потреб, встановлюється містобудівною документацією на місцевому рівні. Вона здійснюється шляхом розміщення об'єктів будівництва. Суб'єкти містобудування зобов'язані додержуватися містобудівних умов та обмежень під час проектування і будівництва об'єктів. Обидва процеси реалізуються власниками або користувачами земельних ділянок у такому порядку: 1) отримання замовником або проектувальником вихідних даних; 2) розроблення проектної документації та проведення у визначених випадках її експертизи; 3) затвердження

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 2598.

проектної документації; 3-1) отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт; 4) виконання підготовчих та будівельних робіт; 5) прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів; 6) державна реєстрація права власності на закінчений будівництвом та прийнятий в експлуатацію у випадках, визначених законодавством. При цьому, право виконувати будівельні роботи настає після: 1) подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю - 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; 2) видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт - щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками або підлягають оцінці впливу на довкілля¹. Тож, системний та всебічний контроль щодо підготовки до проведення будівництва відповідних архітектурних та інших об'єктів, а також подальшого процесу реалізації будівельних робіт, є запорукою правильності та безпечності виконання останніх, відповідності кожного їх етапу всім технічним та юридичним вимогам. В кінцевому випадку зазначене попереджає виникнення як правових проблем використання побудованих об'єктів, так і технічних;

- притягнення до юридичної відповідальності за порушення в сфері містобудування. Це один з найважливіших напрямів контролю, який відповідає цілям із попередження та боротьби з правопорушеннями у вказаній галузі. Зауважимо, що юридична відповідальність – це визначена законодавством України та забезпечена державою міра владного примусу щодо осіб, які вчинили правопорушення, що полягає у застосуванні до них несприятливих юридичних санкцій у вигляді обмеження прав та свобод. Окрім КУпАП та ККУ, юридична відповідальність в містобудівній сфері регламентована додатковим, систематизованим Законом України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Згідно із вказаним документом, правопорушеннями у галузі містобудування є протиправні діяння (дії чи бездіяльність) суб'єктів містобудування – юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, що призвели до невиконання або неналежного виконання вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, державними стандартами і правилами. Закон конкретизує міру юридичної відповідальності за порушення вчинені конкретними групами суб'єктів, які приймають участь в реалізації містобудування. Наприклад, суб'єкти містобудування, які є замовниками будівництва об'єктів (у разі провадження містобудівної

¹ Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

діяльності), або ті, що виконують функції замовника і підрядника одночасно, несуть відповідальність у вигляді штрафу за такі правопорушення: 1) виконання підготовчих робіт без повідомлення про початок їх виконання, а також наведення недостовірних даних у такому повідомленні – у розмірі десяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб; 2) виконання будівельних робіт без повідомлення про початок їх виконання, а також наведення недостовірних даних у такому повідомленні, вчинене щодо об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), – у розмірі тридцяти шести прожиткових мінімумів для працездатних осіб; 3) виконання будівельних робіт без отримання дозволу. В свою чергу, суб'єкти містобудування, які виготовляють будівельні матеріали, вироби та конструкції, несуть відповідальність у вигляді штрафу за такі правопорушення: 1) виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які підлягають обов'язковій сертифікації або показники безпеки яких наводяться в нормативних документах і підлягають підтвердженню відповідності шляхом сертифікації або декларування, але не пройшли їх, – у розмірі шістдесяти трьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб; 2) виробництво або виготовлення будівельних матеріалів, виробів, конструкцій, які не відповідають вимогам державних норм, стандартів або технічним умовам, – у розмірі ста двадцяти шести прожиткових мінімумів для працездатних осіб¹;

- модернізація методологічних засад здійснення контролю. На відміну від інших векторів, даний має внутрішнє спрямування та передбачає удосконалення механізмів реалізації контрольної діяльності в сфері містобудування з метою підвищення її ефективності, посилення гарантій прав і свобод під час здійснення останньої, розвиток оперативності та автоматизації окремих процесів. Цей напрям, передусім, виражений в упровадженні новітніх цифрових технологій у містобудівну сферу, які полегшують здійснення контролю в цілому, а також низку інших регуляторних процесів.

Висновки. Таким чином, саме за представленими у статті напрямками відбувається контроль в сфері містобудівної діяльності. Вони є особливим переліком спеціальних практичних векторів функціонування зазначеного явища, які унормовують його та певним чином обмежують. При цьому, наявність чітко визначених напрямів не є недоліком контрольної діяльності, а яскравою характеристикою досконалості її системи, як явища, передусім, правового, націленого на забезпечення інтересів населення та держави в цілому, а не виключно інструментом примусу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

¹ Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994. № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411

1. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови. Х. : Фоліо, 2002. 540 с.
2. Ковальчук А. Ю. Правове регулювання фінансового контролю, що здійснюється правоохоронними органами : автореферат. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2010. 23 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
4. Коросташова І. М. Організаційно-правові засади контролю в митній службі України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2006. 209 с.
5. Лукач І. В. Правове становище холдингових компаній за законодавством України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2007. 241 с.
6. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 14.10.1994. № 208/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 46. Ст. 411.
7. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

Стаття надійшла до редакції 17.03.2025

Daria V. PETROSYANTS,

Postgraduate Student

(National Scientific Center «Institute of Forensic Expertise named after Honored Professor M. S. Bokarius» of the Ministry of Justice of Ukraine, Kharkiv, Ukraine)

DIRECTIONS OF CONTROL IN THE SPHERE OF URBAN PLANNING ACTIVITIES

It is noted that one of the key areas of control in the field of urban planning is ensuring that the subjects of the latter comply with the norms of the legislation, which includes the implementation of subjective obligations, technical and other standards, rules and requirements for the implementation of relevant processes and works, etc. Not only the correctness and completeness of the implementation of legislative provisions is monitored, but also the fact of their compliance in general, which allows to prevent situations of clearly illegal activity, for example, construction in an unspecified place, neglect of the requirements for the protection of cultural heritage, and so on.

It is emphasized that control during the implementation of urban planning activities is aimed not only at verifying compliance with the provisions of the legislation and technical norms, but also at ensuring the inviolability of key human rights and freedoms. The implementation of processes in the field of urban planning must meet general social interests, not create obstacles to the normal use by each person of their constitutional powers, and so on.

It is noted that systematic and comprehensive control over the preparation for the construction of relevant architectural and other objects, as well as the subsequent process of implementing construction works, is a guarantee of the correctness and safety of the latter, the compliance of each of their stages with all technical and legal requirements.

Keywords: *control, urban planning, urban planning activity, areas of control.*