

УДК 342.5(477)

О. Г. Курчин

## МІСТОБУДІВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК КЛЮЧОВИЙ ЕЛЕМЕНТ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*У статті розглядаються теоретико-методологічні підходи до визначення містобудівної діяльності як ключового елементу компетенції органів місцевого самоврядування. Визначається поняття, зміст та сучасні тенденції розвитку містобудівної діяльності у сучасних умовах конституційної децентралізації.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, містобудування, локальна демократія, децентралізація, муніципальне право.*

DOI 10.34079/2226-3047-2019-9-18-117-123

*Постановка проблеми.* Феномен місцевого самоврядування який включає до себе не тільки здійснення відповідною спільнотою людей (територіальною громадою) відповідних публічно-владних функцій, а й створення відповідного середовища проживання, тобто телеологічно спрямовану діяльність зі створення місць проживання і перетворення території в залежності від екзистенційних потреб та інтересів населення.

Центральне місце в такій діяльності займає містобудування як комплексна багатогранна діяльність суспільства, що спрямована на створення матеріально-просторового середовища життєдіяльності людини в поселеннях та районах розселення.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Питання визначення сутності та змісту місцевого самоврядування як сфери людської діяльності були предметом багатьох досліджень муніципально-правової, адміністративно-правової науки, а також дисциплін з теорії та практики публічного управління й адміністрування. В цьому відношенні можна виділити праці вітчизняних вчених, які присвячені визначенню різних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування, таких як М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, Ю. В. Ковбасюк, О. В. Зарудін, А. О. Краснейчук, В. Ф. Золотарьов, О. І. Пархоменко-Куцевіл, В. А. Грабовський, У. С. Мустафаєва, Є. А. Ручкін-Якименко та ін.

*Мета дослідження.* Метою статті є розкриття сучасних теоретико-методологічних підходів до визначення містобудівної діяльності як ключового елементу компетенції органів місцевого самоврядування.

*Виклад основного матеріалу.* Слід зазначити, що вся історія людської цивілізації напряду є пов'язаною з діяльністю людини по перетворенню середовища її проживання. Більше того, деякі елементи такої діяльності, що спочатку носила виключно екзистенційно-функціональний характер та була спрямованою на забезпечення виживання людської істоти в складних умовах оточуючого природного середовища, згодом перетворилася у телеологічно обґрунтовану та свідому технологічну діяльність з організації життєвого простору шляхом побудови людських поселень – містобудівну діяльність, та досі визначає та характеризує етапи існування та розвитку людства (Парфенон у Афінах, Форум у Римі, Собор святої Софії у Стамбулі, організація водопостачання і водовідведення, будівництво доріг у Стародавньому Римі тощо).

Таким чином, містобудівна діяльність напряду пов'язана з організацією людських

поселень. Згідно В. І. Далю, поселення – це заселене місце, житловий простір, де поселені люди [1]. Населений пункт, населене місце чи поселення - це первинна одиниця розселення людей в межах одної забудованої земельної ділянки (місто, селище, село), використовуваного як місце тривалого (з року в рік, хоча б сезонно) проживання [2, с. 1021].

Таким чином, в онтологічному аспекті людське поселення (населений пункт) - це відповідний системний комплекс матеріальних та нематеріальних, групових та індивідуальних, екзистенційних та повсякденних відносин, що характеризуються наявністю відповідних матеріально-процесуальних аспектів:

- по-перше, це земельна ділянка (предметна основа містобудівної діяльності, відповідний Номос Землі [3, с. 22] – Авт.);

- по-друге, забудована земельна ділянка (відповідне характерне «наповнення», невід’ємна та основна «матрична» ознака містобудівної діяльності. – Авт.);

- по-третє, земельна ділянка на якій проживають люди («антропологічна загрузка» території, як прояв основної телеологічної домінанти містобудівної діяльності. – Авт.);

- по-четверте, земельна ділянка з забудовою, що тривалий термін використовується для проживання (часова, хронологічна ознака містобудівної діяльності. – Авт.).

Разом з тим, слід розуміти, що зміст та реалізація містобудівної діяльності характеризується локальним підходом, він здійснюється в рамках функціонування територіальної громади, в її інтересах, для реалізації індивідуально-групових та соціально-функціональних життєвих устремлінь її членів, тобто в межах території де виникає, конститується, інституціоналізується, функціонує та реалізується місцеве самоврядування, як локальний інститут публічної влади, що формується самою територіальною громадою.

Звідсіля, містобудівна діяльність є іманентною ознакою та характерною рисою місцевого самоврядування, бо завдяки неї формується, впорядковується та модернізується життєвий простір людини-члена територіальної громади у відповідності до її інтересів, інтересів її референтної групи (мікрогромади) або всієї громади (макрогромади).

Діяльність навколо організації та будівництва людських поселень має багатоаспектний характер, вона торкається не тільки первинного будівництва, але й всього розмаїття відносин, що виникають та є пов’язаними з цими процесами. Дійсно, коли в суспільстві відбуваються соціально-економічні зміни, вони викликають об’єктивну необхідність перетворення середовища проживання людини на локальному рівні її функціонування, тобто в рамках територіальної громади (будівництво, реконструкція місць проживання, житлових, громадських будівель, виробничих об’єктів, інженерних пристроїв, вулиць, місць відпочинку та ін.).

Але таке оптимальне перетворення середовища існування можливе лише в процесі розробки різного виду проектної документації, що розробляється компетентними суб’єктами по заказу відповідних замовників та за згодою і погодженням відповідних владних суб’єктів в сфері містобудівної діяльності.

У цьому аспекті представляє інтерес нормативне визначення містобудівної діяльності, що міститься в ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. під містобудуванням (містобудівною діяльністю) розуміється цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об’єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання

територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [4].

Наведена законодавча дефініція носить системний та методологічний характер, вона включає наступні ознаки:

а) телеологічну спрямованість профільної діяльності – цілеспрямована діяльність відповідних суб'єктів права держави;

б) полісуб'єктний склад містобудівної діяльності – державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадяни, об'єднання громадян;

в) мегаоб'єктний склад містобудівної діяльності – створення та підтримання повноцінного життєвого середовища;

г) основні телеологічні домінанти – функції містобудівної діяльності, за рахунок яких досягається вирішення мегаоб'єктної задачі:

- прогнозування розвитку населених пунктів і територій;
- планування, забудова та інше використання територій;
- проектування об'єктів містобудування;
- будівництво об'єктів містобудування;
- спорудження інших об'єктів;
- реконструкція історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища;

- реставрація та реабілітація об'єктів культурної спадщини;

- створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Разом з тим, вважаємо, що підхід, що був використаний законодавцем не є оптимальним, в ньому не була врахована низка позицій, що мають сутнісне значення для визначення містобудівної діяльності.

В цьому аспекті може допомогти нормативне визначення профільної діяльності, що було зафіксоване в ст. 1 Містобудівного кодексу Російської Федерації від 7 травня 1998 р., що на цей час втратив чинність [5]. Так, тут під містобудівною діяльністю (містобудування, градоустрій) розуміється діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб в області містобудівного планування розвитку територій і населених пунктів, визначення видів використання земельних ділянок, проектування, будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості з урахуванням інтересів громадян, суспільних і державних інтересів, а також з урахуванням національних, історико-культурних, екологічних, природних особливостей територій.

Телеологічний аналіз наведеної дефініції дає змогу, насамперед, виявити систему інтересів, згідно з якими та для задоволення яких реалізується містобудування – з урахуванням інтересів громадян, суспільних і державних інтересів.

Крім того, тут зафіксована низка особливостей з урахуванням яких повинна здійснюватись містобудівна діяльність – з урахуванням національних, історико-культурних, екологічних, природних особливостей територій.

Слід акцентувати увагу на особливій важливості вказаних нормативних новацій, що мають велике значення саме для місцевого самоврядування, в межах та в сфері діяльності органів якого здійснюється профільна діяльність.

Тут також слід звернути увагу на фіксацію дуже оптимального суб'єктного складу містобудування – державні органи, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи - який є ширшим, ніж міститься в нормативному визначенні

досліджуваної діяльності в профільному законі України.

Разом з тим, треба звернути увагу на необхідність більш детального уточнення суб'єктного складу містобудування у контексті сполучення його з інтересами суб'єктів в досліджуваній сфері. Так, діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб в області містобудування здійснюється з урахуванням інтересів громадян, суспільних і державних інтересів, що суттєво звужує сферу інтересів фізичних осіб, що мають інше правове становище в рамках патримоніальної держави, а саме – іноземних громадян, апатридів, біпатридів, біженців, що є членами територіальних громад. Представляє науковий та практичний інтерес визначення містобудівної діяльності, що міститься у Постанові Уряду Москви від 20 травня 2008 р. № 417-1111 «Про подальший розвиток системи підготовки та проведення торгів при реалізації інвестиційних проектів у сфері капітального будівництва на території міста Москви» [6].

Тут, як вважається містобудівна діяльність, особливо у функціонально-діяльнісному аспекті визначається більш вдало та конкретніше – це діяльність з розвитку територій, що здійснюється у вигляді територіального планування, містобудівного зонування, планування території, архітектурного-будівельного проектування, будівництва, капітального ремонту, реконструкції об'єктів капітального будівництва.

Виходячи з наведеного, слід зауважити, що містобудівна діяльність – це складний конгломерат функціонально-процесуальних дій компетентних органів, що здійснюються у відповідності до національного законодавства та у спосіб встановлений національним законодавством.

Але сфера реалізації такої діяльності завжди є одна – відповідна територія відповідного населеного пункту (міста, селища, села), тобто територіальний простір, який наповнений матеріальним змістом, що призначений задовольняти потреби людської спільноти, що постійно мешкає на відповідній території, тобто потреби територіальної громади в цілому та її членів-мешканців відповідної території.

Саме в цьому складається та проявляється внутрішній та органічний зв'язок містобудівної діяльності з місцевим самоврядуванням: для першої – це насамперед сфера реалізації та функціонування; для другого – це форма задоволення основних потреб населення та кожного з мешканців населеного пункту у створенні належної системи забезпечення життя, що лежить в основі життєвого простору людини, де вона функціонує в ординарних умовах в рамках повсякденності, а також в екстраординарних умовах у випадках кризових явищ у функціонуванні державності.

Важливе значення при цьому має матеріальне наповнення містобудівної діяльності. Житлові, громадські, виробничі будівлі, дороги, інженерні комунікації, інші споруди та природне оточення відносяться до матеріальних елементів населеного пункту.

Таким чином, планування населених пунктів є облаштуванням місць проживання з певною організацією матеріальних елементів. Планування населених пунктів включає: устрій населеного пункту (міста, селища, села) з оптимальною організацією території та розміщенням житлових, громадських, виробничих будівель, споруд, доріг, інженерних комунікацій, інших об'єктів, раціональним використанням навколишнього природного середовища для задоволення потреб людей, що в ньому проживають.

Таким чином, у широкому розумінні під містобудуванням слід розуміти структурну організацію матеріальних елементів населеного пункту, а також реальне наповнення такого людської агломерації відповідними послугами, що надаються

органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, що ними створюються.

Слід зазначити, що в умовах світової та національної економічної кризи перетворення і реконструкція населених пунктів, як альтернатива існуючому раніше пріоритету будівництва нових, набуває все більшого значення.

У зв'язку з цим, зростає актуальність розвитку міст та інших населених пунктів, а тому при виконанні планування населеного пункту як проектного заходу необхідно: розрахувати, підібрати і розмістити в необхідному порядку його матеріальні елементи; провести архітектурно-просторову організацію території і площі, прилеглий до нього; організувати природне середовище так, щоб найкращим чином задовольнити потреби проживаючих там людей в оптимальних умовах побуту, праці та відпочинку.

Велику роль у вказаній роботі відіграють органи місцевого самоврядування, що формуються безпосередньо територіальними громадами та діють від їх імені. Саме тут вкрай важливим є формування мотивації членів територіальних громад та органів місцевого самоврядування відносно підвищення якості містобудівної діяльності та модифікації її форм та методів з урахуванням передового світового та національного досвіду організації містобудування та територіального самоврядування.

Кожен з напрямків (функцій) містобудування володіє системними властивостями, бо містить великий перелік заходів, що спрямовані на здійснення містобудівної діяльності. Однак слід розуміти, що реалізація зазначених заходів є такою, що, по-перше, нормується, а по-друге, входить до компетенції відповідних суб'єктів профільної діяльності у вигляді відповідних повноважень.

Наприклад, ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. [7] регулює планування і забудову територій, визначаючи їх як діяльність 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 та 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.
- Слід зазначити, що перелік повноважень суб'єктів містобудування в зазначеній

сфері є досить широким та великим, тому в процесі реалізації постають проблеми розмежування компетенції в профільній сфері між ними, з метою припинення процесів виникнення компетенційних спорів та конкуруючої компетенції. Акцентуємо на цьому особливу увагу, бо вважаємо, що органи місцевого самоврядування, як повноважні представники територіальної громади повинні володіти відповідними компетенційними повноваженнями в сфері містобудування в достатньому обсязі, для реалізації завдань щодо розвитку територіальних громад та територій на яких вони функціонують.

*Висновки.* Таким чином, слід відзначити, що містобудівна діяльність має екзистенційне значення для існування місцевого самоврядування як територіальної організації територіальних громад, а також не тільки як державно-правового та нормативно-правового феноменів, але й приватно-особистісного феномена, що сприяє та організує повсякденне життя людини, її оточуючу середу; - визначення ролі та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні є актуальною проблемою, та такою, що має велике теоретичне та практичне предметне значення для виникнення та організації державності в будь-якій її формі (матеріальний простір державності), а також для існування повсякденної діяльності територіальних громад та її членів.

#### **Список використаної літератури:**

1. Поселение // Толковый словарь В. Даля. URL: <http://vidahl.agava.ru/>; Poselenie // Tolkovyiuy slovar V. Dalya. URL: <http://vidahl.agava.ru/>
2. Населенный пункт // Большой энциклопедический словарь / Глав. ред. А. М. Прохоров. – В 2 Т. – Т. 1. – М. : Из-во «БРЭ», 2001. – С. 1021; Naselennyiy punkt // Bolshoy entsiklopedicheskiy slovar / Glav. red. A. M. Prohorov. – V 2 T. – T. 1. – M. : Iz-vo «BRE», 2001. – С. 1021.
3. Шмитт К. Номос Земли в праве народов Jus Publicum Europaeum / К. Шмит. – СПб. : Владимир Даль, 2008. – С. 22; Shmitt K. Nomos Zemli v prave narodov Jus Publicum Europaeum / K. Shmit. – SPb. : Vladimir Dal, 2008. – S. 22.
4. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – Ст. 683; Pro osnovy mistobuduvannia : Zakon Ukrainy vid 16 lystopada 1992 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1992. – № 52. – St. 683.
5. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. // СЗРФ. – 1998. – № 19. – Ст. 2069; Gradostroitelnyiy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 7 maya 1998 g. // SZRF. – 1998. – # 19. – St. 2069.
6. О дальнейшем развитии системы подготовки и проведения торгов при реализации инвестиционных проектов в сфере капитального строительства на территории города Москвы : Постановление Правительства Москвы от 20 мая 2008 года № 417-III; O dalneysheem razvitii sistemyi podgotovki i provedeniya togov pri realizatsii investitsionnyih proektov v sfere kapitalnogo stroitelstva na territorii goroda Moskvyi : Postanovlenie Pravitelstva Moskvyi ot 20 maya 2008 goda # 417-III.
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст. 343; Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2011 r. // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2011. – № 34. – St. 343.

**О. Н. Kurchin**

#### **CITY BUILDING AS A KEY ELEMENT OF THE LOCAL SELF- GOVERNMENT COMPETENCES**

*The article deals with theoretical and methodological approaches to the definition of town-planning activity as a key element of the competence of local self-government bodies.*

*The concept, content and current tendencies of development of town-planning activity in modern conditions of constitutional decentralization are determined.*

**Key words:** *local self-government, urban planning, local democracy, decentralization, municipal law.*

Стаття надійшла до редакції 21.09.2019 р.

УДК 342.1

**О. В. Папаяні**

### **МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ ВИМУШЕНОГО ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ**

*Стаття присвячена стану забезпечення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні, виявленню основних проблем і потреб внутрішньо переміщених осіб, умов їх реалізації, а також причин та чинників, які можуть на це впливати. Проведено аналіз державного механізму захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб, основних нормативно-правових актів та звітів, які стосуються зазначеної сфери. Розглянуто рекомендації експертів Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, які працюють у сфері забезпечення захисту прав людини в умовах вимушеного внутрішнього переміщення, опираючись на методологію дотримання прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні.*

**Ключові слова:** *внутрішньо переміщені особи, права людини, міжнародно-правові стандарти, захист прав людини.*

DOI 10.34079/2226-3047-2019-9-18-123-129

*Постановка проблеми.* Метою статті є аналіз державного механізму захисту прав людини в умовах вимушеного внутрішнього переміщення в Україні та узагальнення міжнародного досвіду забезпечення захисту прав ВПО.

Україна зіткнулася з жахливими подіями у 2014 році. Була розпочата війна на сході України, яка набула міжнародного характеру і стала продовженням збройної агресії проти України. Вона охоплює частини Донецької і Луганської областей і є локальною за географічним масштабом.

У тому ж році наша країна вдруге у своїй новітній історії зіткнулася з проблемою масштабного вимушеного внутрішнього переміщення. У сучасній Україні внаслідок російської агресії, окупації Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей відбувається вимушене переміщення великих потоків людей з місць їх постійного проживання.

*Виклад основного матеріалу.* За офіційними даними Міністерства соціальної політики України у вересні 2015 року у нашій державі було зареєстровано 1,5 мільйона ВПО, а станом на червень 2016 року 1,8 мільйона. На початок 2019 року в Україні залишається 1,4 мільйона ВПО. За цим показником Україна посідає дев'яте місце у світі [1].

Відповідно до частини першої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ВПО є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє