



Юлія Дорохіна

докторка юридичних наук, професорка,
професорка кафедри адміністративного
та фінансового права Київського національного
економічного університету імені Вадима Гетьмана
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2799-3933>
zdobuvach@ukr.net

DOI: 10.33498/Юш-2021-10-073

УДК 342.9:349.4

ЖИТТЄЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕНОГО ПУНКТУ ТА ЙОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ: ВІД ДОКТРИНИ ДО ГАЛУЗЕВОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

АНОТАЦІЯ. У статті зазначено, що сфера життєзабезпечення населеного пункту охоплює різні галузі економіки та широкий комплекс норм майже всіх галузей права, як-от адміністративного, цивільного, господарського, земельного, екологічного, кримінального тощо. Останні тенденції розвитку нашої цивілізації дають змогу долучити до вказаного переліку навіть космічне та міжнародне право. Окреслена сфера, пов'язана з містобудівельною, архітектурною, будівельною діяльністю, що, зі свого боку, потребує державного впливу через адміністративно-правове регулювання та публічне адміністрування.

Вказано, що пріоритетними напрямками розвитку життєзабезпечення будь-якого населеного пункту є раціональне використання ресурсів міст і приміських зон на основі реалізації планувальних моделей оптимального поселення та використання ефективних адміністративно-правових механізмів їхнього регулювання. Тобто основою розвитку держави у сфері життєзабезпечення населених пунктів має бути оптимальна державна політика у сфері життєзабезпечення населеного пункту.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового регулювання життєзабезпечення населеного пункту від доктрини до галузевого правозастосування.

Зроблено висновок, що розроблення та вирішення проблеми нормативного регулювання у сфері життєзабезпечення населеного пункту має бути поетапною. На першому етапі доцільно сформулювати пропозиції, які будуть спрямовані на безпосереднє регулювання публічного адміністрування у сфері життєзабезпечення населеного пункту, на другому – адаптація нових законодавчих актів до наявних законодавчих актів у суміжних сферах права для забезпечення дієвості норм перших.

Ключові слова: життєзабезпечення населеного пункту; адміністративно-правове регулювання; публічне адміністрування; галузеве правозастосування.

Сфера життєзабезпечення населеного пункту охоплює різні галузі економіки та широкий комплекс норм майже всіх галузей права, як-от адміністративного, цивільного, господарського, земельного, екологічного, кримінального тощо. Останні тенденції розвитку нашої цивілізації

© Юлія Дорохіна, 2021

дають змогу долучити до вказаного переліку навіть космічне та міжнародне право.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі конституційного, адміністративного, фінансового права та державного управління: В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, В. Бевзенка, А. Васильєва, В. Галунька, І. Голосніченка, Є. Додіна, Г. Джагупова, О. Джафарової, В. Зуй, С. Ківалова, А. Ключниченко, Л. Ковалюк, А. Ковальчука, Ю. Козлова, В. Колпакова, Т. Коломоець, А. Комзюка, Д. Лук'янець, Р. Мельника, В. Манохіна, С. Мосьондза, Д. Овсянко, О. Остапенка, М. Студенікіної, Ю. Тихомирова, О. Якуби, О. Дем'янчука, О. Палагнюка, О. Дубенка та ін.

Метою дослідження є вивчення адміністративно-правового регулювання життєзабезпечення населеного пункту від доктрини до галузевого правозастосування.

Життєзабезпечення населеного пункту – це комплекс організаційно-правових, економічних, соціальних та інших заходів, які здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, іншими державними органами, органами місцевого самоврядування з метою планування і підготовки оптимального розвитку населеного пункту, зокрема і його структур.

Окреслена сфера, пов'язана з містобудівельною, архітектурною, планівною діяльністю, що, зі свого боку, потребує державного впливу через публічне адміністрування.

З огляду на це мають розроблятися концепції планування, які будуть враховувати всі суспільні та приватні проблеми з метою мінімізації конфліктів. Зокрема, має відбуватися організація державної та приватної діяльності й контроль за розвитком інфраструктури в населеному пункті.

Поняття “інфраструктура” (від лат. *infra* – “нижче”, “під” та лат. *structura* – “будівля”, “розташування”) – сукупність споруд, будівель, систем і служб, необхідних для функціонування галузей матеріального виробництва та забезпечення умов життєдіяльності суспільства¹. Зокрема, це поняття є вживаним у національному законодавстві в інженерно-транспортному аспекті (п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”²).

Інфраструктура населеного пункту включає у себе такі складові: громадська інфраструктура; житлова інфраструктура; соціальна інфраструктура; просторова інфраструктура; рекреаційна інфраструктура;

¹ ‘Інфраструктура’ (Матеріал з Вікіпедії) <<https://uk.wikipedia.org/wiki/Інфраструктура>> (дата звернення: 04.10.2021).

² Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>> (дата звернення: 04.10.2021).

курортна інфраструктура; інженерно-транспортна інфраструктура; комунально-складська інфраструктура; виробнича інфраструктура; спеціальна інфраструктура; інфраструктура історико-культурного призначення; інфраструктура природно-заповідного фонду тощо.

Звісно, наведений перелік не є вичерпним. Загалом у доктрині можна виділити чотири концептуальні підходи до розуміння природи інфраструктури: 1) організаційний; 2) фінансовий; 3) цільовий; 4) політичний.

Усі наведені підходи висвітлюють різні аспекти інфраструктури, а тому лише у їхньому поєднанні можуть дати цілісне розуміння цього явища.

Оптимальним способом класифікації складових інфраструктури є поділ інфраструктури на публічну та приватну, оскільки саме в такому аспекті інфраструктура розглядається як рівноправне взаємовигідне співробітництво між державою і приватним бізнесом у процесі її облаштування й надання публічних послуг за умови розподілу ризиків та відповідальності. Варто зазначити, що саме такий підхід частіше застосовується у зарубіжній практиці, зокрема у Німеччині³.

Ба більше, установлення єдиного підходу до критеріїв поділу інфраструктури на приватну й публічну потрібен для з'ясування меж втручання держави (публічної влади) в інтереси суспільства та у систему інфраструктури взагалі. Крім того, варто зазначити, що поняття інфраструктури населеного пункту є вужчим, аніж поняття життєзабезпечення останнього та фактично входить у поняття життєзабезпечення як його складова.

Пріоритетними напрямками розвитку життєзабезпечення будь-якого населеного пункту є раціональне використання ресурсів міст і приміських зон на основі реалізації планувальних моделей оптимального поселення та використання ефективних адміністративно-правових механізмів їхнього регулювання⁴. Тобто основою розвитку держави у сфері життєзабезпечення населених пунктів має бути оптимальна державна політика у сфері життєзабезпечення населеного пункту.

Взагалі державну політику у сфері життєзабезпечення населеного пункту неможливо розглядати чи формувати ізольовано від комплексу політичних, правових і соціальних проблем, які наявні в державі.

Як закріплено у Концепції сталого розвитку населених пунктів (далі – Концепція)⁵, нині розвиток населених пунктів України характеризується значними відмінностями в рівнях їх соціально-економічного розвит-

³ 'Aufgaben der Stadtplanung – Planungsprozesse' (Titelbild Stadtplanungsamt Nürnberg) <https://www.nuernberg.de/internet/stadtplanung/aufgaben_stpl.html> (accessed: 04.10.2021).

⁴ А Плешкановська, *Функціонально-планувальна оптимізація використання міських територій* (Інститут Урбаністики 2005) 23.

⁵ Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1359-14#Text>> (дата звернення: 04.10.2021).

ку, неузгодженістю низки законодавчих і нормативно-правових актів із містобудівним законодавством, недостатньо чітко визначеною загальнодержавною стратегією.

Спостерігається надмірна концентрація населення і виробництва у великих містах, неефективний, уповільнений розвиток більшості середніх і малих міст, селищ і сіл. Це є наслідком надмірного втручання держави до регіональної політики протягом довготривалого періоду, що призвело до значних територіальних диспропорцій економічного розвитку країни, суттєвих недоліків у територіальній організації суспільства, в системі поселень, до погіршення демографічної ситуації в країні, стану зайнятості, зниження якості життя населення, певною мірою зумовило занепад сільської місцевості.

В усіх областях України посилюються процеси депопуляції населення, чисельність якого, починаючи з 1991 р., постійно скорочується. Погіршуються стан житлово-комунального господарства, санітарно-гігієнічна й епідеміологічна ситуація, особливо у великих містах.

Водночас Концепція визначає й основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації, зокрема такі як:

- узгодженість соціального, економічного, містобудівного й екологічного аспектів розвитку населених пунктів та оточуючих територій;
- раціональне використання земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створення умов для їх відновлення;
- удосконалення соціальної інфраструктури населених пунктів з метою створення умов для розвитку дошкільного виховання, освіти, культури, охорони здоров'я, фізичної культури і відпочинку, поліпшення демографічної ситуації;
- підвищення рівня забезпеченості житлом виходячи з потреб і можливостей різних верств населення, гарантованого забезпечення житлом соціально незахищених громадян;
- збереження і раціональна експлуатація наявного житлового фонду, інших будинків і споруд, реконструкція та модернізація застарілої забудови з дотриманням соціальних стандартів і санітарно-гігієнічних умов;
- удосконалення виробничої інфраструктури із забезпеченням її економічної ефективності і соціальним спрямуванням, створенням належних умов для розвитку підприємств усіх форм власності для продуктивної зайнятості населення, відновлення кадрового та наукового потенціалу, достатньої кількості робочих місць;
- удосконалення транспортної інфраструктури, зокрема розвиток усіх видів пасажирського транспорту загального користування, забезпечення міського та міжміського сполучення, сільських поселень з міськими та між собою;

- розвиток інженерної інфраструктури (впровадження нових технологій, мереж і споруд енергопостачання, теплозабезпечення, водопостачання, каналізації), впровадження енергозберігаючих систем інженерно-технічного забезпечення населених пунктів;
- забезпечення державного регулювання процесу планування і забудови населених пунктів завдяки розробленню 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 містобудування й архітектури; охорона та раціональне використання пам'яток культурної спадщини;
- формування повноцінного життєвого середовища, збалансування соціально-економічного розвитку поселень і прилеглих до них територій;
- підтримка села з метою запобігання створення критичної урбанізації та запобігання створенню критичної диспропорції між кількістю населення в містах і селах;
- поліпшення санітарно-гігієнічного й екологічного стану населених пунктів, створення безпечних для життя і здоров'я людини умов, впровадження сучасних систем збирання, вилучення, переробки та знешкодження відходів;
- забезпечення захисту від несприятливих природних явищ, запобігання виникненню техногенних аварій та ліквідації їх наслідків;
- проведення наукових досліджень, які б сприяли вирішенню соціально-економічних, екологічних та інших питань забезпечення сталого розвитку населених пунктів;
- створення інформаційних систем із використання наукових досліджень, статистичних та інших даних про населені пункти, передового досвіду щодо забезпечення їх сталого розвитку;
- здійснення міжнародного співробітництва щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів;
- 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 й органів місцевого самоврядування, громадян і юридичних осіб у сфері забезпечення сталого розвитку населених пунктів⁶.

⁶ Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів (н 5).

Заради справедливості також зауважимо, що концепція сталого розвитку населених пунктів не завжди посідала те гідне місце серед різних аспектів сталого розвитку, яке належить їй сьогодні⁷.

Варто підкреслити, що питання сталого розвитку населених пунктів не були у центрі уваги міжнародної наукової громадськості починаючи зі Стокгольмського саміту 1972 р. і аж до Хабітат II у 1996 р. Хоча у “Порядку денному на XXI століття” окремий розділ присвячено сприянню сталому розвитку населених пунктів⁸, цей документ, як і “Йоганнесбурзька декларація зі сталого розвитку”⁹ та “План виконання рішень”¹⁰, прийняті на Йоганнесбурзькому саміті в 2002 р. були присвячені переважно питанням ефективного адміністрування розвитку населених пунктів.

Підсумковий документ Конференції ООН зі сталого розвитку “Майбутнє, якого ми хочемо” (20–22 червня 2012 р., Ріо-де-Жанейро, Бразилія) у розділі “Рамкова програма дій та наступні заходи”, в якому міститься окремий розділ “сталі міста і населені пункти” (пункти 134–137) задекларував ‘необхідність застосування цілісного підходу до урбанізації та розвитку населених пунктів’¹¹.

Таким чином, з моменту ствердження планетарної концепції сталого економічного, соціального та екологічного розвитку мало минути досить багато часу, перш ніж збалансованість розвитку населених пунктів набула притаманний їй сьогодні рівень проблемної актуальності, а головне – осмислення її змістової частини¹².

Отже, для застосування цілісного підходу до розвитку населених пунктів необхідне розроблення оптимальної моделі правової політики у сфері життєзабезпечення населеного пункту, яку, вважаємо, за доцільне розглянути у світлі формування правової політики держави в цілому.

Варто вказати, що наявні праці науковців, присвячені окресленій проблематиці, не дають можливості отримати цілісне збалансоване уявлення про формування стратегій та принципів політики у сфері життєзабезпечення населеного пункту з урахуванням сучасних реалій. Проте у зв’язку з тим, що Україна узяла на себе зобов’язання налагодити процес

⁷ А Мозговий, ‘Сталий розвиток міст: передумови та суперечності’ в *Сталий соціально-економічний та екологічний розвиток: від теорії до практики: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (Дніпропетровськ 2014) 58–61.

⁸ Повестка дня на XXI век, Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г. <https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml> (дата звернення: 04.10.2021).

⁹ План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. A/CONF.199/20 <https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf> (дата звернення: 04.10.2021).

¹⁰ Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию, Принята на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа – 4 сентября 2002 года) <https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/decl_wssd.shtml> (дата звернення: 04.10.2021).

¹¹ Будущее, которого мы хотим. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 27 июля 2012 года. A/RES/66/288 <<https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/RES/66/288>> (дата звернення: 04.10.2021).

¹² Мозговий (н 7).

адаптування вітчизняної правової системи до принципів положень законодавства Європейського Союзу, нагальною є необхідність розроблення правової політики взагалі та формування доктринальних положень правової політики у сфері життєзабезпечення населеного пункту зокрема.

Цей процес має бути розпочатий насамперед із науково-теоретичного розроблення відповідних положень з урахуванням національних особливостей, обумовлених положеннями вітчизняної правової теорії.

Загалом складним і дискусійним питанням, що висвітлюється у спеціальній літературі, є визначення поняття політики. У зв'язку з цим не можна не погодитися з відомим німецьким ученим К. Шміттом, який слушно сформулював сутність співвідношення політики і права:

Рідко можна натрапити на чітке визначення політичного. Здебільшого слово це вживається лише негативним чином, на противагу іншим поняттям у таких антитезах, як <...> “політика право” <...> Такі визначення, відповідальні потребам правової практики, шукають по суті лише практичний засіб для відмежування різних фактичних обставин, що виступають всередині держави в його правовій практиці, але метою цих визначень не є загальна дефініція політичного як такого¹³.

Більшість сучасних вітчизняних дослідників зазначають, що специфіка формування політики пов'язана зі здатністю забезпечувати цілісність суспільства, погоджувати між собою особливі різні правові характеристики, групи інтересів, ефективно регулювати соціальні відносини, захищати права і свободи людини та громадянина¹⁴.

Безперечно, політика як соціальний феномен є явищем багатограним, динамічним, лабільним, яке формує основні напрями розвитку у соціальній, правовій та інших сферах громадського життя суспільства й держави.

Проте формування напрямів розвитку саме в правовій сфері дає змогу визначити її основні пріоритети, упорядкувати правотворчу діяльність та, відповідно, забезпечити створення ефективного механізму правового регулювання, чого можна досягти за допомогою формування відповідної правової політики, яка є особливою формою вираження державної політики, засобом юридичної легітимації, закріпленням і здійсненням обраного політичного курсу країни щодо реформування усіх галузей суспільного життя.

¹³ К Шмітт, *Поняття політичного* (пер с нем, Наука 2016) 378.

¹⁴ А Романенко, О Світличний, *Правове регулювання житлової та громадської забудови* (2019) 202; Ю Дорохіна, *Злочини проти власності. Теоретико-правове дослідження* (Київ нац торг-екон ун-т 2016) 47.

Зокрема, ефективність дієвого механізму правового регулювання суспільних відносин може досягатися тільки у тому випадку, коли він спрямований на найбільш повне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зміцнення законності й правопорядку, формування правової культури населення тощо. Таке багаторівневе правове утворення включає ідеї, принципи, цілі, завдання, що становлять певну доктринальну основу політики в галузі права, з метою налагодження органічного процесу побудови вітчизняної системи права та створює політичні умови, які формуються у певний період часу, для розроблення стратегії і тактики правового розвитку країни.

Народження сучасної правової політики України відбувається на ліберальних ідеях, заснованих на прагненні до свободи, демократизму, гуманізму, на визнанні пріоритетності прав особи. Зокрема, як слушно наголошує Ф. Фукуяма,

лібералізм як світоглядна та політична концепція приречений на перемогу. З огляду на значний вплив лібералізму у світі (надто на Заході та в межах безпосереднього американського впливу), а також на поширення та популяризацію ліберальних уявлень в посткомуністичній Україні, згада- не положення стало майже аксіомою для багатьох українських політиків та науковців¹⁵.

Створення правової політики відповідно до ліберальних принципів не може не сприяти позитивному розвитку соціальної дійсності. На сучасному етапі правова політика держави переживає новий етап розвитку, який обумовлений докорінними змінами у соціально-політичному просторі, що потребує перегляду доктринальних положень, існуючих проблем, концептуалізації, що пов'язано з дискурсом Концепції правової політики як сучасної системи, побудованої на принципах лібералізму.

Безумовно, сьогодні саме відсутність узагальненої єдиної Концепції правової політики є першопричиною незадовільного стану розвитку правової, політичної та економічної систем нашої країни, що стає на заваді захисту й охорони прав і свобод людини та громадянина та реалізації завдань щодо інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі та в євроатлантичний безпековий простір, розвитку рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах нашої держави.

На підставі наведеного, об'єктом правової політики у сфері життєзабезпечення населеного пункту доцільно визнати стан урегульованості правовідносин у сфері життєзабезпечення населеного пункту, що буде

¹⁵ Ф. Фукуяма, *Кінець історії и последний человек* (пер с англ, Издательство АСТ 2005) 588.

сприяти виконанню основних положень чинної Концепції сталого розвитку населених пунктів.

Взагалі модель правової політики у сфері життєзабезпечення населеного пункту постає перед нами як чутлива система специфічного виду, у якій можна виявити три взаємопов'язаних діалектичних рівня: 1) інформаційний; 2) концептуальний; 3) метафізичний.

1. Серед критеріїв демократичності визначається розуміння, що ґрунтується на поінформованості, під яким розуміється той принцип, що кожен член суспільства повинен отримати рівні права та реальні можливості для ознайомлення з політичними альтернативами та їх можливими наслідками¹⁶. Тому першим рівнем доцільно визнати “інформаційний” – на ньому створюється світоглядна основа розуміння суспільством ліберальної ідеології, яка цілком і повністю центрована на людському індивідуумі, на його добробуті, вона потребує для цього індивідуума найвищого дару – “свободи”¹⁷, а проміж іншого – частиною такої свободи є оптимальне адміністративно-правове регулювання життєзабезпечення населеного пункту.

2. Другий рівень “концептуальний” – він поєднує теоретичні засади правової політики у сфері життєзабезпечення населеного пункту, заснованої на ліберальних принципах із впровадженням конкретних практичних завдань та ідей, що втілюються у вигляді “напрямів”, “орієнтирів” і “векторів” її розвитку, основною ідеєю яких є ідеал індивідуальної свободи. На основі утвердження індивідуалізму формується концептуальна модель поєднання відносин держави й окремої людини.

3. На сучасному етапі концепція прав людини стала провідним елементом політичного лібералізму, його наріжним каменем, практично метафізичним рівнем. Це фундаментальний рівень загальної ліберальної теорії, на якому метафізика – це “відкриття остаточної підстави речей, їхнє перше і універсальне начало”, де одним із перших варто поставити питання про “підстави” та про “перше і універсальне начало”¹⁸ життєзабезпечення людини.

Отже, правова політика України у сфері життєзабезпечення населеного пункту відповідно до Конституції України та національного законодавства базується на засадах пріоритетності соціальних потреб. Невипадково саме соціальна сфера є однією із пріоритетних у політиці держави, на яку звертається увага і в Концепції сталого розвитку населених пунктів¹⁹.

¹⁶ Р Даль, *О демократии* (пер с англ, Аспект Пресс 2000) 41.

¹⁷ О Дугін, ‘Демократія проти лібералізму’ <<https://jak.koshachek.com/articles/demokratija-proti-liberalizmu-biblioteka.html>> (дата звернення: 04.10.2021).

¹⁸ Б Мондін, *Підручники систематичної філософії, т 3: Онтологія і метафізика* (пер с італ, Місіонер 2010) 8.

¹⁹ Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів (н 5).

Тому необхідність науково обґрунтованої правової політики держави у сфері життєзабезпечення населеного пункту, яка б дала змогу реалізувати адміністративно-правові регулятори найбільш оптимальним, раціональним способом та в інтересах суспільства покладає на державу здійснювати правове регулювання, застосовуючи ефективні механізми його реалізації²⁰.

На підставі наведеного варто вказати, що важливим інструментом адміністративно-правового регулювання і публічного адміністрування життєзабезпечення населеного пункту було, є і буде право.

Звідси, засадничою ідеєю правової політики у сфері життєзабезпечення населеного пункту має бути її інституційний зв'язок із правом.

Політика виявляє суспільні проблеми й ініціює їх вирішення перед владою, а право надає відповідним рішенням юридичної форми, забезпечує виконання цих рішень на державному рівні²¹.

Відповідно, наукову основу правової політики у сфері життєзабезпечення населеного пункту доцільно розглядати як систему теоретичних та емпіричних знань, які сприяють якісному розробленню, прийняттю та ефективній реалізації правових рішень нормативного і ненормативного характеру, що спрямовані на забезпечення оптимального функціонування системи адміністративно-правового регулювання у сфері життєзабезпечення населеного пункту, створення умов для її перспективного розвитку та вдосконалення.

Враховуючи специфічність досліджуваної сфери, з огляду на багатоманітність сфер, які охоплені нею, законодавче та нормативне регулювання сфери життєзабезпечення населеного пункту характеризується значною розгалуженістю різних за своєю спрямованістю нормативних актів, що належать до різних галузей права, зокрема й до адміністративного. Наведене свідчить, що таке регулювання потребує відповідного впливу на відносини у сфері життєзабезпечення населеного пункту.

Основними засобами державного впливу є: підготовка, затвердження та реалізація державних, регіональних і місцевих програм; розроблення і затвердження державних стандартів, норм і правил; проведення державної експертизи проєктів; ліцензування і нормування спеціальних видів робіт; надання дозволів; реєстрації юридичних та фізичних осіб – підприємців тощо.

На користь зазначеного вище свідчать і норми ст. 7 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності”, де у ч. 1 зазначено, що

²⁰ А Романенко, ‘Державна політика у сфері земель житлової та громадської забудови’ в *Матеріали X міжнародної наукової практичної конференції “Будущие исследования-2014”*, т 12: Закон (Бял ГРАД-БГ 2014) 101.

²¹ Ю Шемшученко, ‘Що таке право?’ в *Антологія української юридичної думки*, т 10: *Юридична думка незалежної України* (Шемшученко Ю ред, Юридична книга 2005) 33.

управління у сфері містобудівної діяльності та архітектурно-будівельного контролю здійснюється шляхом:

- 1) планування територій на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- 2) моніторингу стану розроблення та реалізації містобудівної документації на всіх рівнях;
- 3) визначення державних інтересів для їх врахування під час розроблення містобудівної документації;
- 4) проведення ліцензування і професійної атестації;
- 5) розроблення і затвердження будівельних норм, кошторисних норм, нормативів і правил, запровадження одночасної дії застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, приведених у відповідність до вимог Європейського Союзу;
- 6) контролю за дотриманням законодавства у сфері містобудівної діяльності, вимог будівельних норм і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування (далі – вихідні дані), проектної документації²².

Згідно зі ст. 2 Закону України “Про основи містобудування”:

Головними напрямками містобудівної діяльності є:
планування, забудова та інше використання територій;
розробка і реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій;
визначення територій, вибір, вилучення (випук) 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 інфраструктур територій та населених пунктів;
створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів;
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 і містобудуванні;
забезпечення високих архітектурно-планувальних, функціональних і конструктивних якостей об'єктів містобудування, формування і реконструкція містобудівних ансамблів, кварталів, районів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів;

²² Про регулювання містобудівної діяльності (н 2).

розробка правових актів, національних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудуванням;
контроль за дотриманням містобудівного законодавства;
підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації;
ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками, за переліком видів робіт та в порядку, що визначаються Кабінетом Міністрів України²³.

Водночас потребує відповідного економічного і соціального розвитку й господарська діяльність у сфері життєзабезпечення населеного пункту. Так, основоположним законодавчим документом, що визначає правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави є Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"²⁴.

Цим законодавчим актом визначаються правові, економічні й організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку нашої держави, окремих галузей економіки й окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку України. Законом встановлюється загальний порядок розроблення, затвердження та виконання зазначених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, а також права та відповідальність учасників державного прогнозування і розроблення програм економічного та соціального розвитку.

Варто підкреслити, що у процесі життєдіяльності сучасне суспільство змушене все більшою мірою використовувати різногалузеві нормативні акти, оскільки досліджувана сфера охоплює різні сфери господарської діяльності (як будівництво й обслуговування об'єктів інфраструктури, так і житлово-комунальне господарство), які хоч і формуються і здійснюються на локальному рівні, проте являють собою відносини у сфері реалізації прав та інтересів суспільства загалом.

Водночас сфера життєзабезпечення населеного пункту багатогранна, тому її дослідники розглядають різні аспекти діяльності, суспільних відносин, які пов'язані з нею. Зокрема, розміщена на сайті Міністерства

²³ Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>> (дата звернення: 04.10.2021).

²⁴ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text>> (дата звернення: 04.10.2021).

розвитку громад та територій України нормативна база становить сотні нормативних документів, що регулюють відносини у різних сферах життєзабезпечення населеного пункту. Щодо доступу до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики, з метою розвитку телекомунікаційних мереж, енергетичної ефективності будівель, житлово-комунальних послуг, комерційного обліку теплової енергії та водопостачання, реалізації житлових прав мешканців гуртожитків та багато інших. Десятки законів України, сотні постанов Кабінету Міністрів України й інших нормативних актів органів місцевого самоврядування.

Враховуючи вагомість і чисельність нормативної бази, насамперед доцільно розглянути законодавчі акти у галузі містобудування та архітектури, які відіграють провідну роль у правовому регулюванні відносин у сфері життєзабезпечення населеного пункту.

Так, базовим у цій сфері є Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності”²⁵, який встановлює правові й організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, який був ухвалений замість Закону України “Про планування і забудову територій”²⁶.

Звісно, містобудівна діяльність неможлива без планування та використання території України. Невипадково в ст. 1 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” Генеральна схема планування території України²⁷ визначається як містобудівна документація, що визначає концептуальні вирішення планування та використання території України.

На сучасному етапі правовідносини у сфері життєзабезпечення населеного пункту регулюються Цивільним, Господарським, Земельним кодексами, які визначають загальні засади правового регулювання цих відносин.

Водночас правовідносини у сфері життєзабезпечення населеного пункту регулюються нормами законів України: “Про основи містобудування”, “Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення”, “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”, “Про архітектурну діяльність”, “Про ліцензування видів господарської діяльності”, “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, “Про благоустрій населених пунктів”, “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, “Про запобігання впливу світової кризи на розвиток будівельної галузі та

²⁵ Про регулювання містобудівної діяльності (н 2).

²⁶ Про планування і забудову територій: Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1699-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 31. Ст. 250.

²⁷ Про Генеральну схему планування території України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 30. Ст. 204.

житлового будівництва”, “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про будівельні норми”, “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”, “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності” тощо; у постановках Кабінету Міністрів: “Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України”, “Про затвердження Положення про порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудування”, “Про ліцензування господарської діяльності, пов’язаної із створенням об’єктів архітектури”, “Питання прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об’єктів”, “Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт”, “Про затвердження Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України” тощо.

Розроблення і затвердження будівельних норм, ліцензування тощо є одним із засобів державного впливу на відносини у сфері життєзабезпечення населеного пункту. Зокрема, здійснення містобудівної діяльності не можливе без відповідних будівельних норм. Таким законодавчим актом є Закон України “Про будівельні норми”²⁸, який визначає правові й організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм. Закон України “Про ліцензування видів господарської діяльності”²⁹ визначає види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню.

Беззаперечним є той факт, що життєдіяльність людини потребує сприятливих умов проживання, роботи, відпочинку тощо. Закон України “Про благоустрій населених пунктів”³⁰ визначає правові, економічні, екологічні, соціальні й організаційні засади благоустрою населених пунктів і спрямований на створення умов, сприятливих для життєдіяльності людини шляхом проведення комплексу робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів із покращення мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля.

Крім того, норми Закону України “Про благоустрій населених пунктів” невід’ємні від санітарного та епідемічного благополуччя населення. Відповідно до ст. 11 Закону України “Про забезпечення санітарного та

²⁸ Про будівельні норми: Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1704-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст. 41.

²⁹ Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.

³⁰ Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2807-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 49. Ст. 517.

епідемічного благополуччя населення”³¹ проекти міждержавних, державних цільових, регіональних, місцевих і галузевих програм соціально-економічного розвитку; інвестиційні проекти і програми у випадках і порядку, встановлених законодавством; схеми, передпроектна документація, що стосується районного планування і забудови населених пунктів, курортів тощо, підлягають державній санітарно-епідеміологічній експертизі.

Закон України “Про планування і забудову територій”³² встановлює правові й організаційні основи планування, забудови та іншого використання територій і спрямований на забезпечення сталого розвитку населених пунктів з урахуванням громадських і приватних інтересів.

Утім, окрім проблеми правового регулювання відносин сфери життєзабезпечення населеного пункту знаходять своє вирішення лише у підзаконних актах, що не завжди забезпечує належну якість такого регулювання. Крім того, будь-яке правове регулювання, зокрема й правове регулювання сфери житлової та громадської забудови, не повинно виходити за межі можливостей права³³.

Аналіз чинної нормативної бази дає змогу дійти висновку, що встановлення державних норм, стандартів, ліцензування, нормування та надання дозволів є засобами державного впливу на відносини у сфері життєзабезпечення населеного пункту. Такими нормативно-правовими актами насамперед є закони України: “Про Генеральну схему планування території України”; “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”; “Про благоустрій населених пунктів”; “Про будівельні норми”; “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”; “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” тощо.

Крім того, на території, яка підлягає забудові, можуть розміщуватися об’єкти археологічної спадщини, охорона яких, відповідно до Закону України “Про охорону культурної спадщини”, є одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Як засіб адміністративно-примусового характеру у досліджуваній сфері слід розглядати притягнення до адміністративної відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративних правопорушень. Питання адміністративної відповідальності фізичних осіб регулює Кодекс України про адміністративні правопорушення³⁴. До законодавчих актів, які регулюють відповідальність юридичних осіб, слід віднести закони України:

³¹ Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 22 квітня 1994 р. № 4004-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

³² Про планування і забудову територій (н 26).

³³ Романенко, Світличний (н 14).

³⁴ Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984, додаток № 51. Ст. 1122.

Юлія Дорохіна

“Про відповідальність підприємств, їх об’єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування”; “Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності”; “Про архітектурну діяльність”; “Про охорону культурної спадщини”; “Про основи містобудування”; “Про регулювання містобудівної діяльності”; “Про благоустрій населених пунктів”; “Про охорону археологічної спадщини”; “Про охорону навколишнього природного середовища” та “Про екологічну експертизу” тощо.

У регулюванні відносин у сфері життєзабезпечення населеного пункту, крім наведених законодавчих актів, важливу роль відіграє земельне законодавство. Насамперед до таких слід віднести Земельний кодекс України, закони України: “Про Державний земельний кадастр”, “Про державну експертизу землепорядної документації” тощо.

Наведені нормативні акти забезпечують стратегічні пріоритети розвитку сфери життєзабезпечення населеного пункту.

Зважаючи, що законодавство у сфері життєзабезпечення населеного пункту характеризується значною розгалуженістю та багатоманітністю, традиційно такі акти класифікують на акти: містобудування та архітектури; адміністративного законодавства; екологічного законодавства; земельного законодавства; санітарно-епідемічного законодавства³⁵.

Наведене свідчить, що нормативно-правовому регулюванню у сфері життєзабезпечення населеного пункту притаманні особливості, що впливають зі специфіки суспільної діяльності. Тим часом реальна ситуація вимагає дієвих процедур і специфічних функцій щодо правової регламентації відносин у сфері життєзабезпечення населеного пункту з позиції реалізації та захисту прав і законних інтересів громадян, досягнення виконання нормативно-правових вимог державою та її інституціями.

Висновки. Одним зі способів розв’язання існуючих проблемних питань пропонується ухвалення спеціального законодавчого акта – Містобудівного кодексу України³⁶. Утім, вбачається, що винятково ухваленням вказаного акта неможливо вирішити всі наявні проблеми у сфері життєзабезпечення населеного пункту.

Розроблення Містобудівного кодексу України багатьма експертами та дослідниками розглядається як панацея вирішення всіх проблем законодавчого регулювання у сфері життєзабезпечення населеного пункту. Найбільш оманливою є теза про можливість розроблення Кодексу за від-

³⁵ Романенко, Світличний (н 14).

³⁶ Там само.

сутності науково обґрунтованої парадигми розвитку законодавства, а не Кодексу як лише одного з елементів законодавчої бази³⁷.

На жаль, сьогодні в державі відсутня повна стратегічна програма реформування законодавчої сфери життєзабезпечення населеного пункту. Наявні в різних документах набори заходів мають фрагментарний характер і не містять глибокого правового аналізу недоліків системи як цілісного правового поля, відсутнє стратегічне спрямування розвитку законодавства як цілісної і завершеної системи тощо.

Ми маємо пам'ятати, що нормативне регулювання у сфері життєзабезпечення населеного пункту – це необхідний управлінський вплив держави на суспільні відносини у цій сфері, як-то: організації території, системи розселення і взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів публічної та приватної інфраструктури, функціонального зонування території України тощо.

Думається, що розроблення та вирішення проблеми нормативного регулювання у сфері життєзабезпечення населеного пункту має бути поетапним. На першому етапі доцільно сформулювати пропозиції, які будуть спрямовані на безпосереднє регулювання публічного адміністрування у сфері життєзабезпечення населеного пункту, на другому – адаптація нових законодавчих актів до вже наявних у суміжних сферах права для забезпечення дієвості норм перших.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Dorokhina Yu, *Zlochyny proty vlasnosti. Teoretyko-pravove doslidzhennia* (Kyiv nats torh-ekon un-t 2016) (in Ukrainian).
2. Pleshkanovska A, *Funktsionalno-planuvanna optymizatsiia vykorystannia miskyykh terytorii* (Instytut Urbanistyky 2005) (in Ukrainian).
3. Romanenko A, Svitlychnyi O, *Pravove rehuliuвання zhytlovoi ta hromadskoi zabudovy* (2019) (in Ukrainian).

Edited and translated books

4. Dal' R, *O demokratii* (per s angl, Aspekt Press 2000) (in Russian).
5. Fukujama F, *Konec istorii i poslednij chelovek* (per s angl, Izdatel'stvo AST 2005) (in Russian).
6. Mondin B, *Pidruchnyky systematychnoi filosofii, t 3: Ontolohiia i metafizyka* (per s ital, Misioner 2010) (in Ukrainian).
7. Shemshuchenko Yu, 'Shcho take pravo?' v *Antolohiia ukrainskoi yurydychnoi dumky, t 10: Yurydychna dumka nezaleznoi Ukrainy* (Shemshuchenko Iu red, Yurydychna knyha 2005) (in Ukrainian).
8. Shmitt K, *Ponjatie politicheskogo* (per s nem, Nauka 2016) (in Russian).

³⁷ Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності: зб. аналіт. матеріалів (2019) <<http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf>> (дата звернення: 04.10.2021).

Юлія Дорохіна

Conference papers

9. Mozghovyi A, 'Stalyi rozvytok mist: peredumovy ta superechnosti' v *Stalyi sotsialno-ekonomichnyi ta ekolohichnyi rozvytok: vid teorii do praktyky: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf.* (Dnipropetrovsk 2014) (in Ukrainian).
10. Romanenko A, 'Derzhavna polityka u sferi zemel zhytlovoi ta hromadskoi zabudovy' *Materialy X mizhnarodnoi naukovoï praktychnoi konferentsii "Budushchye yssledovaniya-2014", t 12: Zakon* (Bial HRAD-BH 2014) (in Ukrainian).

Websites

11. 'Aufgaben der Stadtplanung – Planungsprozesse' (*Titelbild Stadtplanungsamt Nürnberg*) <https://www.nuernberg.de/internet/stadtplanung/aufgaben_stpl.html> (accessed: 04.10.2021) (in Ukrainian).
12. 'Infrastruktura' (Material z Vikipedii) <<https://uk.wikipedia.org/wiki/Infrastruktura>> (accessed: 04.10.2021) (in Ukrainian).
13. Duhin O, 'Demokratiiia proty liberalizmu' <<https://jak.koshachek.com/articles/demokratija-proti-liberalizmu-biblioteka.html>> (accessed: 04.10.2021) (in Ukrainian).
14. Kontsepsiia publicлноho upravlinnia u sferi mistobudivnoi diialnosti: zb. analit. materialiv (Kyiv 2019) <<http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf>> (accessed: 04.10.2021) (in Ukrainian).

Yuliia Dorokhina

LIFESUPPORT OF THE POPULATION
AND ITS ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION:
FROM THE DOCTRINE TO INDUSTRIAL LAW ENFORCEMENT

ABSTRACT. The article states that the sphere of life support of the settlement covers various sectors of the economy and a wide range of norms of almost all branches of law, such as administrative, civil, economic, land, environmental, criminal, etc. The latest trends in the development of our civilization allow us to add even space and international law to this list. The outlined area is related to urban planning, architecture, construction activities, which in turn requires state influence through administrative and legal regulation and public administration.

It is indicated that the priority areas of life support of any settlement are the rational use of resources of cities and suburban areas based on the implementation of planning models of optimal settlement and the use of effective administrative and legal mechanisms for their regulation. That is, the basis of state development in the field of life support of settlements should be the optimal state policy in the field of life support of the settlement.

The purpose of the article is to study the administrative and legal regulation of life support of the settlement from doctrine to sectoral law enforcement.

It is concluded that the development and solution of the problem of regulatory regulation in the field of life support of the settlement should be phased. At the first stage it is expedient to form proposals that will be aimed at direct regulation of public administration in the field of life support of the settlement, at the second – adaptation of new legislation to existing legislation in related areas of law to ensure the effectiveness of the former.

KEYWORDS: life support of the settlement; administrative and legal regulation; public administration; branch law enforcement.