

## РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.9

### ПРОБЛЕМАТИКА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ ЧЕРЕЗ НЕДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ПЛАНУВАННЯ ПРОСТОРОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТРАНСПОРТНОГО ТА ПІШОХІДНОГО РУХІВ У МЕЖАХ МІСТА

### PROBLEMS OF VIOLATION HUMAN RIGHTS DUE TO NON-COMPLIANCE THE PRINCIPLES OF PLANNING AND SPATIAL ORGANIZATION OF TRANSPORT AND PEDESTRIAN AREA WITHIN THE CITY

**Петрецька Н.І.,**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри конституційного права та порівняльного правознавства*

*юридичного факультету*

*ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Завдяки розвитку місцевого самоврядування з можливістю реалізації муніципальної влади зводяться в єдине ціле інтереси суспільства, держави й особи. У більшості випадків порушення принципів планування просторової організації в окремих містах, селищах дійсно відбувається саме їх мешканцями. Розвиток місцевого самоврядування неможливий без усвідомлення людиною того, що вона є первинною частинкою територіальної громади. Незаконне привласнення громадянами або, точніше, жителями певних населених пунктів земель, що призначені для тротуарних доріжок (наприклад, які є власністю громади міста), призводить до порушення прав інших людей на прохід, проїзд на інвалідних і дитячих візочках тощо. Ми запропонували шляхи вирішення цих проблемних питань.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, принципи, планування просторової організації, порушення прав людини, земельний акт, локальна нормотворчість.

Благодаря развитию местного самоуправления с возможностью реализации муниципальной власти, единым целым становятся интересы общества, государства и личности. В большинстве случаев нарушение принципов планирования пространственной организации в отдельных городах, поселках действительно происходит именно их жителями. Развитие местного самоуправления невозможно без осознания человеком того, что он является первичной частью территориальной общины. Незаконное присвоение гражданами или, вернее, жителями определенных населенных пунктов земель, предназначенных для тротуарных дорожек (например, которые являются собственностью общины города), приводит к нарушению прав других людей на проход, проезд на инвалидных и детских колясках и тому подобное. Мы предложили пути решения этих проблемных вопросов.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, территориальная община, принципы, планирование пространственной организации, нарушение прав человека, земельный акт, локальное нормотворчество.

Thanks to the development of local self-government with the possibility of realization of municipal power are reduced to a single whole interests of society, state and person. In most cases, the violation of the principles of planning and spatial organization in certain cities, villages do happen exactly by their inhabitants. The development of local self-government is not possible without a person's awareness that it is the primary part of the territorial community. Unlawful appropriation by citizens or, more precisely, residents of certain settlements of lands intended for sidewalks (for example, which are the property of the city community) leads to violation of the rights of other people on the passage, passage for disabled and children's awnings, etc. We make a conclusion how to solve this problem.

**Key words:** local self-government, territorial community, principles, planning and spatial organization, violations of human rights, land law, local rule-making.

Коли мова йде про такі явища, як верховенство права, демократія, права і свободи людини та громадянина, то необхідно виходити з того, якими керівними ідеями й цілями оперує держава та суспільство. Поняття «принцип» має латинське походження «principium», що в перекладі дослівно означає «начало, основа». На превеликий жаль, недотримання правових принципів щодо регулювання суспільних відносин у різних сферах суспільного життя призводить лише до вироблення практики порушення прав людини. Надзвичайно актуальними,

невирішеними та проблемними питаннями є вироблення й дотримання стандартів планування просторової організації транспортного та пішохідного рухів у межах міст, сіл і селищ.

Відповідно до Закону України «Про основи містобудування», одним із головних напрямів містобудівної діяльності є створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктур територій і населених пунктів; здійснення архітектурної діяльності; розроблення правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних із містобуду-

ванням; контроль за дотриманням містобудівного законодавства тощо [1].

У преамбулі цього Закону визначено правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні й закріплена мета його – формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини. Предметом уваги при цьому є не фрагменти красномовного відображення цілей у законодавстві, а реальність їх виконання, що відображається функціонуванням муніципальної влади та її взаємодії з державною владою. Ми (тобто Україна) ставимо перед собою нові цілі й визначаємо принципи, за якими ми досягатимемо поставлених цілей. Одними з таких є принципи децентралізації та регіоналізації, які давно стали провідними в європейській політиці. Адже прийняття Європейської хартії про місцеве самоврядування насамперед детерміноване метою Ради Європи, відповідно до преамбули Хартії, досягти «більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням» [2].

Чи є для нас, громади України, актуальним таке єднання? Адже законодавством закріплено, що первинною ланкою місцевого самоврядування є територіальна громада, а первинним джерелом влади є народ. Закріплюючи право на місцеве самоврядування, Конституція (ст. 140) оперує категорією «жителі», а не «громадянин». Учені-муніципалісти слушно ставлять запитання: коли і на якій стадії правореалізації загальний конституційно-правовий статус трансформується у правовий статус особи як первинного індивідуального суб'єкта місцевого самоврядування [3, с. 398]. Слушно зазначає Ю. Зуєва, що в місцевому самоврядуванні людина набуває відносно самостійної ролі вже в силу того, що вона є активним учасником соціально-політичного й економічного життя місцевого поселення, де за нею визнаються широкі можливості політичної діяльності, господарсько-економічної свободи, участь в управлінні об'єктами муніципальної власності не тільки як члена колективу, громадської організації або іншого організаційно оформленого об'єднання громадян – членів місцевої співдружності, а як особи, асоційованого учасника місцевого самоврядування [3, с. 401].

Завдяки розвитку місцевого самоврядування з можливості реалізації муніципальної влади зводяться в єдине ціле інтереси суспільства, держави й особи. Розкривають ментальність, ідейні погляди, цілі окремих територіальних громад у дослідженні ми не будемо, адже це окрема тема з філософським забарвленням. Але на цей факт дійсно потрібно

звертати увагу, тому що порушення принципів планування просторової організації в окремих містах, селищах дійсно відбувається саме їх мешканцями. Розвиток місцевого самоврядування неможливий без усвідомлення людиною того, що вона є первинною частинкою територіальної громади. Незаконне привласнення громадянами або, точніше, жителями певних населених пунктів земель, що призначені для тротуарних доріжок (наприклад, які є власністю громади міста), призводить до порушення прав інших людей на прохід, проїзд на інвалідних і дитячих візках тощо.

Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», планування територій на місцевому рівні здійснюється шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення й унесення змін до них. Детальний план у межах населеного пункту уточнює положення генерального плану населеного пункту та визначає планувальну організацію й розвиток частини території. Одним із пунктів, передбачених детальним планом території та цікавих для дослідження, є визначення принципів планування просторової організації забудови; червоні лінії та лінії регулювання забудови; порядок організації транспортного й пішохідного руху [4].

Виходячи з норми законодавства, передбачено умови щодо розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, зонування території тощо, але не встановлено механізм здійснення контролю та відповідальності для осіб, що самовільно захоплюють або ж використовують землі загального користування без дозволу й на власний розсуд, споруджуючи на них будівлі або огорожі, висаджуючи дерева та кущі тощо. Дивна вітчизняна практика щодо використання одними мешканцями населених пунктів без необхідного узгодження з іншими їх мешканцями та без дозволу органів місцевого самоврядування земель вулично-дорожньої мережі<sup>1</sup> для їх «облагородження й озеленення», цим самим створюючи перешкоди руху пішоходів і транспортних засобів. Відповідно, такі дії варто розцінювати як порушення прав людини на свободу пересування.

Якщо зачіпаємо питання з приводу призначення благоустрою населених пунктів, то, відповідно до законодавства, благоустрій населених пунктів передбачає розроблення і здійснення ефективних і комплексних заходів з утримання території населених пунктів у належному стані, їх санітарного очищення, збереження об'єктів загального користування, а також природних ландшафтів, інших природних комплексів та об'єктів [10].

Наприклад, державними будівельними нормами України встановлено обов'язковий перелік елементів благоустрою на території проїздів, який включає тверді види покриття, елементи сполучення поверхні проїзду з газоном і тротуаром, озеленення, освітлювальне обладнання, пристрої для відведення

<sup>1</sup> Вулично-дорожня мережа призначена для руху транспортних засобів і пішоходів, мережа вулиць, доріг, внутрішньоквартальні та інші проїзди, тротуари, пішохідні й велосипедні доріжки, набережні, майдани, площі, а також автомобільні стоянки та майданчики для паркування транспортних засобів з інженерними й допоміжними спорудами, технічними засобами організації дорожнього руху.

стічних вод, що утворюються внаслідок випадання атмосферних опадів [6].

Отже, законодавством роз'яснено й установлено, що таке благоустрій населених пунктів. Крім того, законодавством передбачена компетенція виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері містобудування:

- забезпечення в установленому законодавством порядку розроблення й подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній;

- надання (отримання, реєстрація), відмова у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю у випадках і відповідно до вимог, установлених законом;

- організація робіт, пов'язаних зі створенням і веденням містобудівного кадастру населених пунктів [1].

Розроблення й затвердження генеральних планів населених пунктів належать до питань місцевого значення, тобто це питання (справи), які впливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, зарахованих Конституцією, законами України і Статутом територіальної громади до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади України.

Саме тому варто обґрунтувати первинність територіальної громади в системі органів місцевого самоврядування, а не окремого мешканця (хоча він є первинним кільцем ланцюга громади). По-перше, територіальна громада є первинним суб'єктом муніципальної влади, а отже, її рішення мають загальнообов'язковий характер. По-друге, територіальній громаді, а не окремому мешканцю належить право комунальної власності. А саме землями, що належать територіальній громаді й перебувають у комунальній власності, є: а) землі загального користування населених пунктів (майдани, вулиці, проїзди, шляхи, набережні, пляжі, парки, сквери, бульвари, кладовища, місця знешкодження й утилізації відходів тощо), б) землі під залізницями, автомобільними дорогами, об'єктами повітряного і трубопровідного транспорту [8].

На противагу національному законодавству завжди протиставляється позитивний досвід законодавчого регулювання суспільних відносин сусідніх до нас держав. У європейських країнах, що є членами ЄС, і тих, які не входять до його складу (або вийшли з нього), немає спільної системи земельних відносин, кожна з країн керується власним земельним і муніципальним законодавством. Єдина схожість, що пов'язує ці країни в регулюванні земельних питань, – це принципи здійснення повноважень органами місцевого самоврядування, основними з яких є розподіл компетенції між державною виконавчою та місцевою владами, самостійність органів

місцевого самоврядування, місце та роль нормативних актів у системі джерел законодавства. Належна правова гарантія застосування таких принципів в Україні перебуває на стадії «безкінечного впровадження». Сказати, що національним законодавством не передбачені ці принципи, ми не можемо, але дати ствердну відповідь, що вони реальні, теж не можна.

Варто відзначити, за проведеним дослідженням Т.О. Князькової, яка виокремлює принцип планування землекористування як ключовий у діяльності органів місцевої влади (з чим не можливо не погодитися), виділяється три основні тенденції у сфері планування території в країнах ЄС:

- 1) експертиза й контроль щодо відповідності нормам і правилам більше схиляються не до суворих процедур схвалення, а до більшої відповідальності замовників будівництва й архітекторів (від яких вимагаються кошти на покриття страхування);

- 2) муніципальні детальні або обов'язкові плани землекористування спрощуються й водночас передбачають спільну відповідальність замовників будівництва та муніципалітетів;

- 3) громадськість стає дуже обізнаною і прискіпливою щодо стандартів, які стосуються навколишнього середовища [9].

У нашому випадку цікавим є саме перший пункт у сфері планування території в країнах ЄС, а саме наявність експертизи та контролю щодо відповідності нормам і правилам здійснення забудови й облагородження території, що в негативному випадку передбачає притягнення до відповідальності замовників будівництва й архітекторів, а не лише (як в Україні) до суворих процедур схвалення та погодження плану забудови.

Безумовно, нерегульовані питання локальної (муніципальної) демократії позначаються на контексті ініційованих, квазівпроваджуваних в Україні конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної та інших реформ.

Відповідно до державних будівельних норм (ДБН) 360-92\*, вулиці й дороги в містах поділяються на категорії:

- магістральні вулиці й дороги: загальноміського значення безперервного руху; загальноміського значення регульованого руху; районного значення;

- вулиці й дороги місцевого значення: житлові вулиці; дороги у промислових і комунально-складських зонах; проїзди; пішохідні вулиці й дороги; велосипедні доріжки.

Призначення вулиць і доріг установлюють з огляду на величину та планувальну структуру міста, його зв'язок із приміською зоною, основні види транспорту, інтенсивність і швидкість руху транспортних засобів, пішохідного руху, характер вуличної забудови, вимоги охорони навколишнього середовища [7].

Отже, питання про розмір доріг у межах вулиці міста регулюються Державними будівельними нормами України, що приймаються Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, й іншою міс-

тобудівною документацією. Ці будівельні норми встановлюють вимоги на проектування та будівництво вулиць і доріг населених пунктів. Норми не поширюються на автомобільні дороги загального користування, відомчі (технологічні) автомобільні та автомобільні дороги на приватних територіях.

Склад і зміст проектної документації, за якою здійснюється будівництво вулиць і доріг, визначаються ДБН А.2.2-3 та іншими документами. Проектні рішення будівництва вулиць і доріг повинні прийматися на основі генерального плану населеного пункту, комплексних схем транспорту й організації дорожнього руху, детальних планів території, планів червоних ліній з урахуванням природно-кліматичних умов і містобудівних особливостей населеного пункту, категорії вулиці (дороги), експлуатаційних та екологічних вимог, розрахункової інтенсивності й умов безпеки руху транспорту та пішоходів, черговості будівництва. Містобудівна документація приймається рішенням відповідної місцевої ради [4].

До містобудівної документації належать генеральний план населеного пункту, містобудівні програми, детальний план території. Містобудівною документацією регулюються також червоні лінії. Червоні лінії – визначені в містобудівній документації щодо пунктів геодезичної мережі межі наявних і запроєктованих вулиць, доріг, майданів, які розділяють території забудови й території іншого призначення [4]. Найбільше спірних питань виникає з приводу червоних ліній, тому що належне врегулювання цього питання відкладається з року в рік. Тому кожен мешканець населеного пункту розуміє і трактує використання зони земельної ділянки, по якій проходить червона лінія, на свою користь.

Зокрема, розроблення містобудівної документації належить до сфери здійснення муніципальної (локальної) нормотворчої діяльності. Ця діяльність, відповідно, має нормативний характер і приймається на основі законодавства та підзаконних актів органів виконавчої влади з метою забезпечення відповідного соціального результату. Тобто є кінцевою фазою в розробленні та прийнятті відповідного правореалізуючого акта.

Ми вбачаємо усунення «можливостей» порушення прав людини через недотримання принципів планування просторової організації транспортного й пішохідного рухів у межах міста шляхом подолання прогалів у законодавстві, а саме:

1) усі «старі» земельні акти про земельні ділянки, оформлені до 2002 року, не відображають кадастрового номера в єдиному Державному земельному кадастрі (далі – ДЗК), а отже, необхідно ці акти занести до ДЗК з метою присвоєння їм кадастрового номера (це допоможе у вирішенні питання з червоними лініями);

2) уповноважити особу (інспектора), забезпечивши її всіма необхідними технічними, в т. ч. переносними, засобами (апаратами) з доступом до ДЗК, виходити на місце перевірки для встановлення результату за фактом;

3) надати уповноваженій особі (інспектору) право складати адміністративний протокол на правопорушника;

4) наділити адміністративні комісії при місцевих радах повноваженнями розгляду цих протоколів і притягнення осіб до відповідальності, яка має бути передбачена в Кодексі про адміністративні правопорушення;

5) особа завжди має право на оскарження рішень адміністративних комісій у суді.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036).
3. Проблеми теорії конституційного права України / за заг. редакцією Ю.С. Шемшученка. Київ: Парламентське вид-во, 2013. 616 с.
4. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
5. Про благоустрій населених пунктів: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 49. Ст. 517.
6. Планування і забудова територій ДБН Б.2.2-12:2018. Офіційне видання / Мінрегіон України. Київ, 2018.
7. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень ДБН 360-92\*\*. URL: [dipromisto.gov.ua/files/NMD/PorivnTabl\\_DBN.pdf](http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/PorivnTabl_DBN.pdf).
8. Земельний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
9. Князькова Т.О. ЄС і земельні відносини. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/en\\_etei/2007\\_4/zbirnik\\_ETEI\\_07\\_133.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/en_etei/2007_4/zbirnik_ETEI_07_133.pdf).
10. Про благоустрій населених пунктів: Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 49. Ст. 517.