УКД 347.77

к. юр.н.,Косьмій М.М.,
Івано-Франківський університет права
імені Короля Данила Галицького

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ ЗМІНИ МЕЖ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Досліджується проблематика правового та організаційного забезпечення зміни меж населених пунктів. Провідну роль, на думку автора, тут має правове забезпечення процесу зміни меж, яке передбачає залучення громадськості і органів місцевого самоврядування до вирішення завдань розвитку територій на всіх етапах (від вивчення потреб населення – до розміщення містобудівних об'єктів на території певної громади).

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, містобудівна практика, зміна меж населених пунктів, законодавство про містобудування, процес зміни меж населених пунктів.

Постановка проблеми. Проблема ефективного і екологічно безпечного розвитку міст, підвищення ефективності їх зовнішніх зв'язків, насамперед, з прилеглими адміністративно-територіальними утвореннями на даний час набуває особливого значення. Конституція України [8], Земельний Кодекс України, низка інших законодавчих актів, міжнародних і державних програм створили нові умови і правову базу містобудівної та землевпорядної діяльності. Зокрема, реалізація глобальної Програми сталого розвитку або «Програми XXI», засади якої були вироблені на другій Конференції ООН з проблем екології і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), а доповнені на Самміті зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002р.) [14], ставить перед містобудівною діяльністю низку нових проблем і вимог соціального, екологічного та економічного характеру.

Україна також включилася у світові процеси сталого розвитку. Зокрема, щодо завдань містобудування Верховною Радою України прийнята Концепція сталого розвитку населених пунктів [9], Закон України «Про Генеральну схему планування території України» [15], а також законодавчі акти, що спрямовані на гармонійний розвиток суспільства, економіки і довкілля. На даний час встановлено більше сотні базових показників, що стосуються моніторингу сталого розвитку та реалізації Генеральної схеми планування території України, а з урахуванням їх деталізації число показників зростає у декілька разів.

В Україні необхідність дотримання вимог сталого розвитку поєднується з реформуванням суспільно-виробничих відносин, становленням різних форм

власності на землю. З цим пов'язана особлива гострота проблем зміни меж міста і прилеглих адміністративно-територіальних утворень та регулювання їх взаємовідносин, зумовлена реалізацією містобудівної політики. Вирішення сучасних проблем розвитку міст і прилеглих територій потребує якісних змін у теорії та практиці містобудування, формування методології просторово-часового проектування, спираючись на принципи екосистемного підходу і показники сталого розвитку та створення відповідної правової і нормативної бази.

На розв'язання цих завдань спрямоване дане видання, в якому розглянуті методологічні основи цілеспрямованого, гармонійного розвитку міст і прилеглих територій, а також встановлення меж адміністративно – територіальних утворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблеми удосконалення планування та зміни меж населених пунктів, правової основи їх реалізації у тій чи іншій мірі здійснили Д. Белл [1], М.М. Габрель [2], М.М. Дьомін [4; 5], Т.М. Засланець, Є.Є. Клюшниченко, М.М. Кушніренко, Є.М. Марков [3], В.І. Нудельман [11], А.П. Осітнянко [12], Б.С. Посацький [19], В. Рохчин [20] та ряд інших науковців.

Разом з тим, з одного боку, оновлення містобудівельних вимог, а з іншого боку – оновлення містобудівного законодавства обумовили потребу у подальшому науковому дослідженні даної проблематики.

Постановка завдання. Метою даної статті є обґрунтування змін правових основ гармонійного розвитку і встановлення межі міста, яка сприяла б підвищенню ефективності використання його потенціалу та взаємодій з прилеглими територіями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Законодавчою основою землевпорядної та містобудівної діяльності є Конституція України, Закони і Кодекси України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, рішення місцевих рад, а також інформаційно-нормативні акти (Державні будівельні норми України) та рекомендації.

Законом України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. визначаються правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини. При цьому термін «містобудування» законодавчо розглядається як цілеспрямована діяльність створення та підтримання 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 [16; 17].

У статті 5 вказаного Закону відображені основні вимоги до містобудівної діяльності, а саме: розробка містобудівної документації і проектів; раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб, підвищення ефективності забудови та іншого використання земельних ділянок; охорона культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; урахування державних та громадських інтересів при плануванні та забудові територій; урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місце будівництва; інформування через засоби масової інформації громадян про плани перспективного розвитку територій і населених пунктів, розміщення важливих містобудівних об'єктів; участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації; захист прав громадян та громадських організацій згідно із законодавством [16; 17].

До компетенції місцевих державних адміністрацій у сфері містобудування належить прийняття рішень щодо реалізації державної політики у цій сфері; підготовки пропозицій до програм соціально-економічного розвитку; інформування населення про плани розміщення найважливіших містобудівних, промислових, енергетичних і транспортних комплексів; забезпечення охорони культурної спадщини; моніторингу забудови та іншого використання територій [16; 17].

До компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування у сфері містобудування належать: вилучення (викуп) і надання земельних ділянок для містобудівних потреб; встановлення на відповідній території режиму використання та забудови земель; надання відповідно до закону дозволу на будівництво об'єктів містобудування; забезпечення в установленому законодавством порядку розробки і подання на затвердження відповідних рад місцевих містобудівних програм, генеральних планів, детальних планів, планів червоних ліній, місцевих правил забудови населених пунктів; зупинення будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоду навколишньому природному середовищу [16; 17].

Перелік законів та нормативно-методичних актів з містобудування, що діють в Україні, налічує кілька десятків одиниць. Проте недосконаліть окремих законів, неврегульованість багатьох питань знижує ефективність діяльності. Наприклад, основні служби та відомства погоджень проектів включають: органи місцевої та регіональної влади, санітарно-епідеміологічного

нагляду та охорони навколишнього середовища; служби зв'язку, водопостачання та каналізації, забезпечення теплом та газопостачання; управління пожежної охорони, Державної автомобільної інспекції; комітети з нагляду за охороною праці, цивільної оборони, служби управління водними ресурсами, лісогосподарські об'єднання, територіальні проектно-вишукувальні організації та інститути, будівельно-монтажні організації. Це робить процес погоджень складним.

Для сучасного стану містобудівної діяльності характерні нові процеси і явища, вирішення яких вимагає нетрадиційних підходів. Сюди можна віднести зміну характеру та динаміки процесів, розширення спектра замовників, відсутність достатнього правового забезпечення. Між містобудівною та землевпорядною діяльністю існує не відрегульоване в правовому та професійному відношенні поле. Це шкодить державним, місцевим та приватним інтересам, призводить до погіршення стану земель і систем господарювання, загострення соціально-економічних та екологічних проблем населених пунктів. Постає вимога розділення професійних повноважень, з'ясування пріоритетів, які належать землевпорядній чи містобудівній сфері, механізмів їх взаємодії з метою підвищення рівня професійного обслуговування містобудівних систем.

До наслідків неефективної містобудівної діяльності відноситься: поява соціальних конфліктів у землекористуванні в межах міст та зон їх впливу; погіршення структури землекористування і функціонального використання землі; погіршення екологічної ситуації в регіонах через зростання неконтрольованих навантажень на природні комплекси [13, с. 67].

Аналіз скарг, які надходять в управління земельних ресурсів та містобудування Івано-Франківська та області, вказує на те, що проблемні ситуації у відносинах власника і містобудівника виникають переважно з причин: правової неврегульованості зв'язків між фахівцями та інвесторами; конфлікту між землевпорядними, природоохоронними, містобудівними системами; недосконалості судової системи, що не заохочує інвестора звертатися до суду.

Як показує аналіз, землевпорядні засоби дозволяють розкрити і використати значні резерви підвищення ефективності і екологічності містобудівних систем. Проте характер діяльності ще недостатньо скерований на їх вдосконалення. Безумовно, такий стан значною мірою пов'язаний із складеною законодавчою практикою. Донедавна основною законодавчою причиною низької ефективності міст була невідповідність форм власності і виробничих відносин вимогам ефективного розвитку. Але становлення різних форм власності, в т.ч. на землю, ринкові відносини докорінно змінюють

структуру діяльності. В цих умовах роль аналітичної і творчої сторін діяльності спеціалістів різко зростає.

Критично проаналізувавши практичну діяльність, постала вимога модернізувати методологію землевпорядкування та містобудування, яка б дозволила адекватно оцінювати містобудівну ситуацію, вибирати ефективні стратегії розвитку АТУ у відповідності з діючим законодавством.

Територія будь-якого адміністративно-територіального утворення має визначені межі, які відділяють її від інших прилеглих територій. Зміна меж міста зумовлена, як правило, необхідністю збільшення його територіального ресурсу і розміщення нових містобудівних об'єктів різного функціонального призначення та їх наближенням до вимог міжнародних стандартів, покращання соціальних умов і екологічного стану міста і прилеглих територій, підвищення інвестиційної привабливості територій і об'єктів, тощо. М. Дьомін відносить задачі такого типу до найскладніших проблем містобудівного проектування, що потребують врахування великої кількості чинників планувального, економічного, інженерного і соціального характеру [4, с. 81; 5, с. 102].

Зміна геометричних характеристик містобудівної системи повинна здійснюватися з урахуванням соціальних, економічних, екологічних чинників та вимог сталого розвитку.

При обґрунтуванні концепції розвитку міста і прилеглих територій потрібно спиратися на принципи, які забезпечували б прийняття ефективних містобудівних рішень і вимоги сталого розвитку. До таких, насамперед, відносяться принципи системності, гармонійності та функціональності.

Принцип системності розглядає містобудівну систему як соціально-природно-функціональний комплекс. Принцип системності передбачає також пізнання властивостей системи щонайменше на трьох ієрархічних рівнях: власне системи, її складових (нижчий рівень) та надсистеми (вищий рівень). Так, стосовно міста в надсистему ввійдуть адміністративний центр, до складу якого входить дане місто, прилеглі адміністративно-територіальні утворення, Спираючись на принцип системності і використовуючи п'ятимірну модель містобудівного простору, можна з належною повнотою оцінити стан міста і обґрунтувати правові умови його розвитку [2, с. 172].

Принцип гармонійного розвитку означає такі цілеспрямовані, позитивні і незворотні зміни стану містобудівної системи, при яких стабільно зростає її соціально-еколого-економічна ефективність. Гармонійний розвиток містобудівної системи передбачає єдність частин і цілого, коли зміни характеристик окремих складових системи узгоджуються за всіма суттєвими характеристиками містобудівного простору і спрямовані на загальну мету – підвищення якості міського середовища. У поєднанні з принципом системності

гармонійний розвиток дозволяє уникнути деформацій і диспропорцій у процесі змін як її окремих характеристик, так і можливих конфліктних ситуацій.

Згідно з принципом функціональності функція є первинною, а її предметне втілення – вторинним. Цей принцип розширює поле пошуку ефективних рішень щодо реалізації необхідних функцій, не обмежуючи пошук наперед заданим предметним втіленням засобів їх реалізації (містобудівних об'єктів). Принцип функціональності дозволяє залучити кількісні методи оцінки функціональної організації містобудівної системи. Для розвитку міста як багатофункціональної системи важливо також встановити значимість окремих функцій у формуванні соціально-еколого-економічної ефективності містобудівної системи. Тобто реалізація принципу потребує оцінки пропонованих змін і рішень за критеріями корисності функцій З цих трьох ключових принципів концепції розвитку випливають загальні вимоги щодо необхідності зміни меж містобудівної системи [2, с. 172-173].

Розташування містобудівних об'єктів на певній місцевості, а також зміна меж землекористування у багатьох випадках може спричинити конфліктні ситуації. Тому на всіх етапах від аналізу стану містобудівної системи і прилеглих територій до вирішення розробки конкретних проектів їх розвитку потрібно залучати місцеві громади. Надалі розглянемо правову базу місцевого самоврядування стосовно до вирішення проблем розвитку територій.

Місцеве самоврядування є формою залучення громадян до участі в управлінні своїми справами, а тому має розглядатися як здійснення демократії на місцевому рівні. Основним нормативним актом, що регулює зазначені процеси, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. [18].

Закон встановлює, що громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Закон вперше систематизує форми безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, до яких належать: місцевий референдум; місцеві вибори; загальні збори (конференції) громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи; громадські слухання; участь у роботі органів самоорганізації населення. Кожна з цих форм, крім Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», має ще й самостійне правове регулювання [18].

Крім перелічених форм участі територіальних громад застосовуються також методи вивчення громадської думки щодо певних питань розвитку містобудівних систем. В соціологічних дослідженнях найбільш поширеними є методи анкетування, опитування та інтерв'ю. Вони у поєднанні з методами самоврядування дозволяють формувати гнучкі стратегії розвитку містобудівних систем, уникаючи конфліктних ситуацій [2, с. 212].

Таким чином згідно з принципом функціональності ефективність і комфортність містобудівних систем зумовлюється обсягом і якістю функцій, що реалізуються в системі. Структура і повнота реалізації функцій забезпечується містобудівними об'єктами, які потребують певних просторових ресурсів (людських, територіальних, матеріальних, природних, часових).

Розміщення містобудівних об'єктів, організація їх внутрішніх і зовнішніх взаємодій відноситься до завдань просторової організації містобудівної системи у цілому. Труднощі побудови оптимізаційних моделей розміщення зумовлені великою їх розмірністю, неможливістю врахування важливих чинників людського виміру (лінгвістичні змінні, громадська думка, тощо). Тому при розв'язанні задач розміщення містобудівних об'єктів доцільно використовувати дискретні моделі і процедури багатокритеріального вибору раціонального варіанту з числа можливих альтернатив.

Висновки. Отже, враховуючи проведене нами дослідження проблематики удосконалення правового забезпечення процесу зміни меж населених пунктів, можна зробити наступні висновки:

1) необхідність удосконалення законодавчого забезпечення цілеспрямованого розвитку міст і прилеглих територій зумовлена вимогами Програми сталого розвитку, підготовкою адміністративно-територіальної реформи України, зміною форм власності на землю;

2) гармонійний розвиток міст і прилеглих територій доцільно здійснювати на засадах екосистемного підходу та показників сталого розвитку доповнених необхідними правовими вимогами. Зміна меж міста і прилеглих адміністративно-територіальних утворень нероздільно пов'язана з обґрунтуванням концепцій їх розвитку. Реалізація стратегії розвитку міста потребує певних ресурсів, у тому числі територіальних. При розміщенні містобудівних об'єктів враховується наявний потенціал і стратегії розвитку міста і прилеглих територій. При розміщенні об'єктів за межами міста вирішується задача або зміни меж міста, або зміна статусу території, на якій вони розташовані;

3) правове забезпечення процесу зміни меж передбачає залучення громадськості і органів місцевого самоврядування до вирішення завдань розвитку територій на всіх етапах – від вивчення потреб населення до розміщення містобудівних об'єктів на території певної громади.

Список використаних джерел:

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования / Д. Белл. – М.: Academia, 1999. – 956 с.

2. Габрель М.М. Просторова організація містобудівних систем / М.М. Габрель. – К.: Видавничий дім А.С.С., 2004. – 400 с.

3. Градостроительные основы развития малых населенных мест / Под ред. Е.М. Маркова. — М.: Стройиздат, 1989. – 416 с.

4. Демин Н.М. Управление развитием градостроительных систем / Н. М. Демин. – К.: Будівельник, 1991. – 185 с.

5. Демин Н.М. Проблемы и перспективы реконструкции районов массовой настройки 60-70 годов в Украине / Н.М. Демин, М.В. Бывалина // Сучасні проблеми архітектури та містобудування: Наук.-техн. зб. – К.: КНУБА, 2004. – Вип. 13. – С. 101–107.

6. Засланець Т.М. Сучасні тенденції житлового будівництва у містах України / Т.М. Засланець // Перспективні напрямки проектування житлових та громадських будівель. Зб. наук. праць. Спец. випуск: Соціальні напрямки розвитку архітектури та будівництва. – К.: Київ ЗНДІЕП, 2005 – С. 16-20.

7. Клюшниченко Є.Є. Соціально-економічні основи планування та забудови міст / Є.Є. Клюшниченко. – К.: Укрархбудінформ, 1999. – 348 с.

8. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 130.

9. Концепція сталого розвитку населених пунктів. Схвалена Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1359-xiv.

10. Кушніренко М.М. Методи передпроектного аналізу в містобудуванні / М.М. Кушніренко. – К.: ІЗМН, 1996. – 164 с.

11. Нудельман В.І. Планувальна організація території / В.І. Нудельман // Містобудування: Довідник проектувальника – К.: Укрархбудінформ, 2001. – С. 9 –12.

12. Осітнянко А.П. Планування розвитку міста / А.П. Осітнянко. – К.: КНУБА, 2001 – 460 с.

13. Особенности стратегического планирования развития городов в постсоветских странах: Сб. ст.– СПб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2000 – 123 с.

14. Програма XXI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.un.org/russian/conferen/wssd/agenda21.

15. Про Генеральну схему планування території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1291. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3059-14.

16. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2780-12.

17. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3038-17.

18. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

19. Посацький Б.С. Основи урбаністики / Б. С. Посацький. – Львів: Вид-во НУ Львівська політехніка, 1997. – Ч. 1. – 116 с.

20. Рохчин В.Стратегический выбор города: научный подход / В. Рохчин, С. Жилкин. – СПб: ИСЭП РАН, 1998. – 112 с.

Аннотация

Исследуется проблематика правового и организационного обеспечения изменения границ населенных пунктов. Ведущую роль, по мнению автора, здесь имеет правовое обеспечение процесса изменения границ, которое предусматривает привлечение общественности и органов местного самоуправления к решению задач развития территорий на всех этапах (от изучения потребностей населения – к размещению градостроительных объектов на территории определенного общества).

Ключевые слова: градостроительство, градостроительная деятельность, градостроительная практика, изменение границ населенных пунктов, законодательство о градостроительстве, процесс изменения границ населенных пунктов.

Resume

The author examines the problems of the juridical and organizational support of changes in the boundaries of settlements. Leading role, in author’s opinion, there is a juridical process to ensure border changes that involve the public and local authorities to meet the challenges of territorial development at all stages (from the study of the needs of the population – to the placement of urban facilities in a given society).

Keywords: urban planning, urban development, urban planning practice, changing the boundaries of settlements, the legislation about urban planning, the process of changing the boundaries of settlements.