

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ ОБ'ЄКТУ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЗАКОНАХ УКРАЇНИ

СЕРГІЄНКО О.В. - здобувач кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття посвячена вопросам закреплению в законодательстве Украины правовой категории объекта в сфере градостроительной деятельности. Обобщены понятия градостроительного объекта в сравнении с объектом архитектуры, объектом строительства и объектом эксплуатации. Осуществлен анализ градостроительных объектов в зависимости от вида градостроительной деятельности. Проанализированы виды документов, которые являются объектами градостроительства. Даны рекомендации для дальнейшего усовершенствования терминологии и структуры законов Украины, регулирующих сферу градостроительства.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, архітектура, об'єкт архітектури, будівництво, об'єкт будівництва, експлуатація, об'єкт експлуатації.

Прагнення України до інтеграції у Європейський Союз автоматично вимагає розв'язання цілої низки питань у всіх сферах життєдіяльності держави. Однією з таких сфер, безумовно, є містобудування. Сучасні тенденції розвитку цього питання у розвинених країнах світу говорять про те, що обов'язком держави, безсумнівно, є забезпечення безпечного і комфортного середовища для життя людини. Проте забезпечення права людини на безпечне середовище існування потребує визначення базових юридичних категорій, які є основоположними у формуванні всіх подальших елементів права, що регулює відповідно

сферу відносин. У частині правового регулювання у сфері містобудування Україна стоїть на порозі вирішення двох глобальних питань: завершення трансформації системи правового регулювання містобудівної сфери, яка залишилася як спадок Радянського Союзу, та перехід України до європейської системи цього регулювання, опираючись на стандарти Європейського Союзу.

Дослідженнями питань термінології у праві, правових категорій займалися: О. Автономов, Н. Артикуца, О. Безруков, В. Баранов, О. Деревин, Д. Керімов, О. Сербенська, К. Панько, О. Піголкін, Н. Тарасов, О. Халабуденко та інші.

Метою даного дослідження є розкриття правової категорії об'єкту містобудування, з'ясування його відображення у нормах права, конкретизація визначень ряду таких обертів, надання рекомендацій щодо необхідних законодавчих змін.

Під категорією права (правничою категорією) розуміють – найзагальніші, фундаментальні та глибокі правові поняття у певній області юридичних знань, та у правознавстві і юридичній практиці в цілому [1, с. 115].

Великий тлумачний словник української мови дає таке визначення містобудування: «1. Те саме що і містобудівництво...», під останнім розуміє «теорію і практику планування і забудови міст» [2, с.679]. Забудова – «спорудження будівель на якій-небудь ділянці» [3, с. 377]. Споруд-

джувати (споруджати) – «будувати, зводити що-небудь» [4, с. 1375]. Будівництво: «1. Те саме, що і будівля. 2. Місце, де здійснюється будівля, а також споруджувана будівля; установа або організація, яка будує, або споруджує що-небудь... 4. Наука про спорудження будов їх художнє оформлення, архітектура.» [5, с.100]. У свою чергу, «будування – 1. Дія за значенням будувати. 2. Готова будівля, споруда. 3. Характер, особливості, стиль будови; архітектура.», а «будувати – 1. споруджувати, зводити будь-яку будівлю (будівлі)...». Очевидно, що деякі наведені визначення поєднують у собі і архітектуру – «1. Мистецтво проектування, спорудження та художнього оздоблення будов; будівельне мистецтво...» [6, с.42]. Щодо поняття споруджувати, то словник у визначенні повертається до визначення «себе через себе»: «споруджувати – 1. Будувати, зводити що-небудь...» [7, с.1375].

Для порівняння звернемося до тлумачного словника української мови. Так само, як і попередній, під будівництвом він розуміє: будівля; місце, де здійснюється будівля; сама споруджувана будівля; установа або організація, яка споруджує [8, с.195]. Визначення понять будувати та будувати повністю співпадають у обох джерелах [9, с.196]. На відміну від великого тлумачного словника, новий не ототожнює будувати та архітектуру через визначення будувати. Таке ототожнення з'являється у визначенні самої архітектури: «мистецтво проектування, спорудження та художнього оздоблення будов; будівельне мистецтво» [10, с.59]. Особливістю тлумачного словника є те, що визначення містобудуванню він не дає.

Економічна енциклопедія визначає будівництво як процес спорудження будівель та галузь матеріального виробництва, сутність якої створення нових підприємств та їх зміна. «Особливості будівництва визначаються характером його продукції, – вважають автори енциклопедичної статті Г.Вознюк та А.Загородній, – і полягають у тому, що вона є нерухомою і територіально закріпленою» [11, с.118]. А його безсумнівною особливістю є те, що він об'єднує у визначенні «організації будівельної індустрії,

що виконують будівельно-монтажні роботи; організації з експлуатаційного і глибинного розвідувального буріння газових і нафтових свердловин; проектно-пошукові, проектно-конструкторські та науково-дослідні організації, що обслуговують будівництво; органи господарського управління будівництвом» [12, с.118]. Тобто в одному визначенні, з точки зору господарської діяльності, об'єднані і будівництво, і архітектура.

Привертає увагу той факт, що усі наведені значення поділяють предмет будівництва і архітектури на: по-перше, процес створення будівлі, по-друге, на самі будівлі, по-третє, на творчу діяльність проектування та архітектуру.

Опираючись на академічне визначення цілої низки термінів, спробуємо узагальнити зміст поняття містобудівної діяльності у законодавстві України, зважаючи, що з точки зору галузі містобудування, «об'єктом містобудівних досліджень є містобудівні системи різного масштабу та функціонального змісту», що можуть бути визначені «як сукупність просторово організованих і взаємопов'язаних матеріальних елементів..., які спільно із природними компонентами формують середовище суспільної життєдіяльності...» [13, с.27]

Отже, базовим (основоположним) законом у галузі будівництва є Закон України «Про містобудування» [14]. З перших слів цей закон визначає, що термін «містобудування» тотожний поняттю «містобудівна діяльність». У розумінні Закону це «цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища».

Розкриваючи зміст цього поняття, значений закон виділяє головні напрями та вимоги до такої діяльності:

- питання створення містобудівної документації: «планування, забудова та інше використання територій; розробка та реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій; визначення територій,

вибір, вилучення (випук) і надання земель для містобудівних потреб; розміщення будівництва житлово-цивільних, виробничих та інших об'єктів, формування містобудівних ансамблів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та оздоровлення населення; створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів; раціональне використання земель та територій для містобудівних потреб; урахування державних та громадських інтересів при плануванні ... територій; урахування законних інтересів та вимог власників або користувачів земельних ділянок та будівель, що оточують місце будівництва; участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні містобудівної документації»;

- питання архітектурної діяльності: «здійснення архітектурної діяльності; 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...; збереження традиційного характеру середовища населених пунктів; участь громадян, об'єднань громадян в обговоренні ... проектів окремих об'єктів»;

- нормативне і правове регулювання: «розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил...»;

- здійснення будівельної діяльності: «створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктур територій та населених пунктів; ...будівництво об'єктів відповідно до ... містобудівної документації та проектів цих об'єктів, урахування державних та громадських інтересів при ... забудові територій»;

- наукова та освітня діяльність: «підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації; виконання фундаментальних і пріоритетних науково-дослідних робіт...»;

- контрольно-кваліфікаційна діяльність: «контроль за дотриманням містобудівного законодавства; ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві».

У розумінні зазначеного закону наділя-

ються значенням ряд понять, що характеризують територіальний устрій України. Так, під регіоном розуміються територіальні утворення областей і районів України, а під місцевим – території міст, сіл та селищ. Ці квінтесенції будуть необхідні в даній роботі для проведення відповідного аналізу.

Перша систематизація об'єктів містобудування дається через його визначення у статті 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [15], зокрема виділяються об'єкти містобудування на державному і регіональному рівні та місцевому рівні. До першого відноситься «планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території, її частин...». До другої відноситься «планувальна організація території населеного пункту, його частини ... зі спільною планувальною структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об'єктів будівництва...».

Найбільшу групу складають об'єкти, які об'єднані у понятті містобудівна документація. Містобудівною документацією у розумінні Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» є «затверджені текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій».

Отже, об'єкти містобудування фактично визначають правовий статус земель та земельних ділянок, які передбачені для здійснення містобудівної діяльності, і узагальнено, якими видами будов вони можуть бути забудовані.

Проте вважати, що це по суті ті ж об'єкти, що створюються у процесі архітектурної діяльності, очевидно, не правильно. Слід розуміти, що правові категорії відображають істотне у праві – суть, структуру, форму [16, с. 59]. І якщо відбувається злиття категорій чи їх істотне дублювання одним одним, це говорить про відсутність розуміння правового явища як такого.

Відповідно до статті першої Закону України «Про архітектурну діяльність» ви-

никає поняття об'єкта архітектурної діяльності «(об'єкт архітектури) – будинки і споруди житлово-цивільного, комунального, промислового та іншого призначення, їх комплекси, об'єкти благоустрою, садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументально-декоративного мистецтва...». Проте, відповідно до статті четвертої Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено поняття об'єкту будівництва, під яким розуміють «будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури.». Таким чином, виходить, що об'єкти архітектури та об'єкти будівництва є множинами, що пересікаються. На практиці це тотожні поняття, що лише говорить про відсутність певного розуміння у законодавця щодо розуміння архітектурної діяльності як, у першу чергу, творчої роботи, та будівельної діяльності як безпосереднього процесу зведення будівельного об'єкта. Очевидно, що ці дві категорії містобудування потребують законодавчого врегулювання, та виділення особливостей кожного у нормах матеріального права.

Правова категорія є формою відображення правової дійсності [17, с. 59], і якщо ця дійсність, очевидно, інша, то і правова категорія повинна зазнати змін: визначити свій узагальнюючий предмет регулювання.

Наступним видом містобудівних об'єктів є об'єкти, визначені статтею 39-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», які визначають здійснення господарської діяльності на об'єктах, закінчених будівництвом. Очевидно, що для таких об'єктів необхідно визначити свою правову категорію, яка б визначала їх особливий правовий стан. З точки зору виду діяльності, це об'єкти експлуатації, адже основним питанням їх існування є забезпечення надійної та безпечної експлуатації, що з будівельної точки зору, означає збереження несучої здатності основних несучих конструкцій.

Законодавча система держави... може висловлювати право або зовсім заперечувати його [18, с. 13], але предметом теорії

права якраз і є пошук оптимального рішення для того, щоб норма закону відповідала праву.

Звернемося до норм Цивільного кодексу України. Термін містобудування у кодексі не згадується жодного разу, і це незважаючи на те, що як ми бачили з аналізу спеціальних законів, під містобудуванням розуміється досить значна кількість видів діяльності людини. Проте, аналізуючи положення ЦКУ доходимо до висновку, що кодекс використовує два поняття: будівництво – як діяльність замовника і підрядника з безпосереднього зведення будівлі, архітектуру як авторське право та безпосередньо сама будівля як майно. Звернемо увагу на статтю 375 ЦКУ. Правом власника земельної ділянки визначається зводити будівлі та дозволяти будівництво іншим особам [19]. Результатом є будівлі, споруди та інше нерухоме майно. Право на забудову здійснюється за умови додержання архітектурних, будівельних норм і правил, та використання ділянки за її цільовим призначенням. Статтями 331 та 376 ЦКУ ще більше посилено розуміння будівництва як будівлі чи діяльності з її зведення (будівництва, виконання будівельних робіт). Зазначене розуміння містобудівної діяльності в рамках ЦКУ визначається і статтями 875-886: підрядні роботи з виконання будівельних робіт; а також безпосередньо готовий продукт: виконані будівельні роботи чи збудована будівля. Що стосується архітектурної діяльності, то відповідно до статей 421-432 ЦКУ як об'єкт права інтелектуальної власності виступають твори архітектури, ілюстрації, карти, плани, ескізи і пластичні твори, що стосуються архітектури, а особливості їх створення визначено статтями 887-891 ЦКУ як підрядні роботи з виконання проектно-кошторисної документації та пошукових робіт.

Майже ідентичні підходи закладені і у нормах Господарського кодексу України [20]. Так, у статтях 100, 197 та 283 відображається розуміння будівель як майна, у статтях 120, 164 та 177 – як діяльності зі створення проектно-кошторисної документації, у статтях 117 та 406 – як об'єкт експлуатації.

Особливостями регулювання містобудування

ГКУ є:

по-перше наявність поняття дотримання містобудівних норм під час здійснення експертної діяльності, що відображено у нормі статті 330 ГКУ;

по-друге, будівництво характеризується не тільки як зміст діяльності (статті 112 та 406 ГКУ), але поняття будівництва розширено поняттям капітального будівництва (статті 317-324 Глави 33 ГКУ), яким розширено поняття договору будівельного підряду до договору підряду на капітальне будівництво – обов'язок підрядника збудувати та здати об'єкт відповідно до проектно-кошторисної документації.

З точки зору адміністративної відповідальності, як її об'єкти у статті 53 Кодексу України про адміністративні правопорушення виділяють «розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів...» [21]. Безпосередньо інститут відповідальності за будівництво та виконання будівельних робіт передбачений статтею 96 КУпАП. Розширено поняття самовільної забудови як у якості будівлі, так і діяльності з її створення (статті 57, 63 КУпАП). Визначено розуміння порушень не тільки будівництва та експлуатації (стаття 58 та 96 КУпАП). Окремий інститут відповідальності за порушення під час планування та забудови територій (стаття 96 КУпАП). Термін містобудування у зазначеному кодексі не використовується як такий.

Зрозуміло, що трансформація законодавчої бази Радянського Союзу у нормативну базу України вимагала і вимагає неабиякого осмислення правових категорій, якими повинна регулюватися сфера містобудування.

Зважаючи на викладене вище, можемо зробити наступні висновки:

1. Містобудівна діяльність – суспільні відносини, що виникають у процесі створення та існування об'єктів містобудування, задля забезпечення комфортних та безпечних умов життєдіяльності людини з метою реалізації її різноманітних потреб.

2. З метою забезпечення однозначності правових норм у сфері містобудування термінового доопрацювання вимагає тер-

мінологічна база, зокрема: необхідно розмежувати, що об'єктами містобудування є об'єкти земельно-просторового планування, об'єкти архітектури, об'єкти будівництва та об'єкти експлуатації. Також необхідно визначити, що будинки, будівлі, споруди, парки, комплекси тощо, тобто те, що створено у результаті містобудівної діяльності, з моменту закінчення будівельних робіт складають саме об'єкти експлуатації.

3. Очевидною є потреба у створенні Містобудівного кодексу України, єдиного кодифікованого документу зазначеної галузі, який дасть не тільки узгодити єдину термінологічну базу, але який дозволить кристалізувати єдину систему містобудівної діяльності та її об'єктів.

4. Необхідно у містобудівному законодавстві повернутися до питання законодавчого врегулювання правового статусу об'єктів експлуатації, адже саме питання забезпечення безпечної експлуатації є визначальним у подальшому існування закінчених будівництвом об'єктів, і із галузевих частин законодавства створити у будівельному кодексі єдину нормативну базу з зазначеного питання.

Література

1. Словарь терминов по теории государства и права: учебное пособие. Рук. авт. кол. Н. И. Панов. –Х.: Основа, 1997.–180 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Укладач В.Т.Бусел. – К.: ВТФ «Перун». 2007. – 1736 с.
3. Там само.
4. Там само.
5. Там само.
6. Там само.
7. Там само.
8. Новий тлумачний словник української мови. – К.: Аконтіт. 1998. Том 1. 912 с.
9. Там само.
- 10 Там само.
11. Економічна енциклопедія. – К.: Видавничий центр «Академія». 2000. Том 1. 863 с.
12. Там само.
13. Самойленко Є.. Поняття та сутність зонування земель: проблемі поєднання підходів містобудівної та юридичної наук.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена питанням закріплення у законодавстві України правової категорії об'єкта у сфері містобудівної діяльності. Узагальнено поняття об'єкту містобудування у порівнянні з об'єктом архітектури, об'єктом будівництва і об'єктом експлуатації. Здійснено аналіз об'єктів містобудування залежно від предмету містобудівної діяльності. Проаналізовані види документів, які є об'єктами містобудування. Надано рекомендації щодо подальшого удосконалення термінології та структури законів України, що регулюють сферу містобудування.

SUMMARY

The article is devoted to securing legislation of Ukraine legal category object in urban development. Generalized notion of urban compared with the object of architecture, construction project and exploited. The analysis of urban development, depending on the subject of urban development. Analyzed the types of documents that are the subject of urban development. The recommendations for further improvement of the terminology and structure of the Laws of Ukraine regulating the sphere of urban development.

// Земельне право. 2008. №6. С.27-30.

14. Закон України «Про містобудівну діяльність» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, №52, ст.683

15. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, №34, ст.343.

16. Скрипник О.В. Правові категорії та правові моделі як компоненти юридичної моделі. // Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 2. – С.58-60.

17. Там само.

18. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции; проблеме философского права – М: Аванта+. 2001. – 560 с.

19. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№40-44, ст.356

20. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 18, №№ 40-44, ст. 144

21. Кодекс України про адміністративні правопорушення. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1984, додаток д № 51,ст. 1122.