

ЯРОШЕВСЬКА Р. С.,
аспірант
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951:351.82

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджуються теоретико-правові аспекти поняття містобудівної діяльності. Доводиться, що містобудівне законодавство є недосконалим у сфері формулювання єдиного понятійного апарату.

Ключові слова: містобудівна діяльність, планування і забудова, регулювання, архітектурна діяльність.

В статье исследуются теоретико-правовые аспекты понятия градостроительной деятельности. Доказывается, что градостроительное законодательство несовершенно в сфере формулировки единого понятийного аппарата.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, планирование и застройка, регулирования, архитектурная деятельность.

The article examines theoretical and legal aspects of the concept of urban development activity. It is proved that the urban planning legislation is imperfect in the formulation of a unified conceptual apparatus.

Key words: urban development, planning and construction, management, architectural activity.

Вступ. Правовідносини у сфері містобудування регулюються великою кількістю нормативно-правових актів, які повинні узгоджуватись між собою. Тому важливим є створення єдиного понятійного апарату, який використовуватиметься при реалізації положень містобудівного законодавства. У зв'язку з цим, особливої уваги потребує нормативна дефініція терміну «містобудівна діяльність», який є визначальним у правовому регулюванні вказаних правовідносин. Проте під час тлумачення цього поняття положення законів України або суперечать один одному, або є застарілими і потребують доопрацювання, що зумовлює актуальність детального дослідження цієї проблеми та пошук шляхів її вирішення.

Проблемі визначення поняття містобудівної діяльності приділяли увагу такі вітчизняні науковці: С. Г. Кравченко – щодо семантики терміну «містобудування», О. Г. Курчин – з позицій місця містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні, В. Г. Олюха – щодо співвідношення містобудівної діяльності та капітального будівництва, М. В. Омеляненко – з позицій співвідношення містобудування та архітектурної діяльності, О. В. Рибак – щодо окремих особливостей нормативно-правового забезпечення відповідної діяльності. Проте в науковій літературі належно не досліджено питання недоліків законодавчого визначення поняття «містобудівна діяльність».

Постановка завдання. Метою статті є теоретико-правовий аналіз поняття містобудівної діяльності шляхом характеристики її співвідношення з суміжними видами діяльності, формулювання її змістовного значення, а також виявлення особливостей законодавчої дефініції цього словосполучення.

Результати дослідження. Першою проблемою, яка потребує вирішення, є питання співвідношення на законодавчому рівні понять «містобудування (містобудівна діяльність)»



та «планування і забудова територій», а також вирішення, яке з цих понять має стати єдиним у використанні при позначенні відповідної діяльності. Ця проблема виникла у зв'язку з тим, що основні законодавчі акти, які регулюють правовідносини у сфері містобудівної діяльності, зокрема Закон України «Про основи містобудування» і Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» суперечать один одному щодо зазначених питань.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» [1], містобудуванням (містобудівною діяльністю) є «цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову та інше використання територій, проектування, будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури».

Як бачимо, містобудівна діяльність визнається ширшою за планування та забудову, а прогнозування, планування, забудова, будівництво тощо є рівнозначними діями – складовими елементами містобудування.

Водночас, у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2] планування і забудова територій передбачають, зокрема, «(1) прогнозування розвитку територій», «(7)... будівництво об'єктів», «(8) реконструкцію існуючої забудови та територій», «(10) створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури». Тобто, в цьому Законі планування і забудова є цілим, а інші зазначені дії – частинами.

До того ж, якщо у ст. 2 Закону України «Про основи містобудування» планування та забудова територій є головними напрямками містобудівної діяльності поряд із, зокрема, розробкою містобудівної документації, створенням інженерної і транспортної інфраструктур, веденням містобудівних кадастрів, реконструкцією містобудівних ансамблів, кварталів, районів, контролем за дотриманням містобудівного законодавства, то частиною 1 ст. 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачається, що вищеперераховані напрями є елементами планування і забудови територій.

З метою врегулювання цього недоліку необхідно чітко визначити, які напрями діяльності передбачає окремо планування територій, а які – забудова.

На рівні чинного законодавства України відсутнє визначення «планування територій», проте воно було передбачене Законом України «Про планування і забудову територій» [3] (втратив чинність на підставі Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»), відповідно до ч. 1 ст. 1 якого «планування територій – процес регулювання використання територій, який полягає у створенні та впровадженні містобудівної документації, ухваленні та реалізації відповідних рішень». На сьогодні, зі змісту статей 11, 13 і 16 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» можна побачити, що планування територій зводиться до розроблення та затвердження відповідної містобудівної документації.

У ч. 1 ст. 23 Закону України «Про планування і забудову територій» було закріплено, що «збудова територій полягає в розміщенні та здійсненні будівництва нових об'єктів, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, впорядкування існуючих об'єктів містобудування, розширення та технічного переоснащення підприємств (далі – будівництво)». Натомість, зі змісту ч. 1 ст. 26 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» видно, що забудова територій зводиться до розміщення об'єктів будівництва.

Отже, містобудування (містобудівна діяльність) є ширшим за планування і забудову територій, адже включає не тільки ці, але й інші дії, тому саме перше поняття має вживатись як єдине при позначенні сфери діяльності з прогнозування, планування, забудови та іншого використання територій, проектування, реконструкції, реставрації, реабілітації тощо відповідних об'єктів.

Другою проблемою є вирішення, який саме термін доцільніше використовувати при позначенні тієї діяльності, яку законодавець називає містобудівною.



Елементами терміну «містобудування» є слова «місто» та «будування», яким у Словнику української мови надається наступне тлумачення: 1) «Місто – великий населений пункт; адміністративний, промисловий, торговий і культурний центр» [4, с. 751]; 2) «Будування – дія за значенням «будувати» – споруджувати, зводити яку-небудь будівлю (будівлі); переносне значення – створювати, організовувати що-небудь» [5, с. 249]. Отже, містобудуванням, відповідно до внутрішньої форми цього терміну, є створення та організація великих населених пунктів. Натомість зі змісту визначення, вказаного в Законі України «Про основи містобудування», випливає, що сферою містобудівної діяльності є не лише міста, а й інші населені пункти, а також території за межами населених пунктів.

З цього приводу науковець С. Г. Кравченко зазначає, що «поняття «містобудування» є некоректним щодо застосування до інших територій, оскільки населені пункти розташовані порівняно на невеликій площі – 6918 тисяч гектарів, що складає 11,9 відсотка земельного фонду України». На його думку, «питання, пов'язані з державним регулюванням містобудування та архітектури на регіональному рівні, доцільніше вивчати, вживаючи термін «сфера містобудування та архітектури», смислове навантаження якого більш повно охоплює галузевий розвиток територій» [6, с. 6].

Проте, на нашу думку, доцільніше використовувати не окремі терміни («містобудування») або словосполучення («сфера містобудування та архітектури») для позначення відповідної діяльності на державному, регіональному та місцевому рівнях, а ввести єдине поняття, сфера якого поширюватиметься на всі території в межах і поза межами населених пунктів. Таким поняттям замість «містобудування» може стати «територіальне будування», так як останній термін, виходячи з його змістовного значення, охоплює будь-які території держави.

Привертає також увагу і те, що законодавець ототожнює містобудування і містобудівну діяльність, проте між ними існує суттєва різниця. Містобудування в Словнику української мови визначається як «теорія і практика планування і забудови міст» [4, с. 751]. Містобудування та територіальне планування також є спеціальністю, формула якої визначається як «галузь науки і техніки, яка веде дослідження інженерно-технічних, соціально-економічних та екологічних проблем формування життєвого середовища, що включає конструювання систем населених місць, їх планування й забудови» [7].

Отже, містобудування є ширшим за містобудівну діяльність, так як перше включає в себе теоретичну складову, а друга є практичною стороною першого. Тому на законодавчому рівні доцільніше використовувати виключно термін «містобудівна діяльність».

Третьою проблемою є вдосконалення нормативно-правового визначення поняття «містобудівна діяльність».

Відповідно до його тлумачення в Законі України «Про основи містобудування», воно має наступні складові: 1) основна ознака діяльності – цілеспрямований характер; 2) суб'єкти, які здійснюють містобудівну діяльність; 3) зміст (суть) діяльності – «створення та підтримання повноцінного життєвого середовища»; 4) головні напрями діяльності.

Проте слід наголосити, що зазначений Закон був прийнятий достатньо давно, тому це поняття є дещо застарілим і потребує доопрацювання. Воно містить ряд недоліків і не враховує низку позицій, які відіграють вагомий роль при тлумаченні містобудівної діяльності.

Так, у нормативно-правовому визначенні вказано, що досліджувана діяльність є цілеспрямованою. Діяльність у філософському розумінні означає специфічну форму суспільно-історичного життя людей, що полягає у цілеспрямованому перетворенні ними навколишньої дійсності [8, с. 135]. Отже, цілеспрямованість є однією з основних ознак діяльності людей, тому, вважаємо, що при тлумаченні поняття «містобудівна діяльність» зазначати її недоцільно.

Необхідно звернути увагу на те, що в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» по-іншому вказано перелік суб'єктів цієї діяльності. Так, у ч. 1 ст. 2 цього Закону замість «підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян» передбачено, що її здійснюють «юридичні та фізичні особи». На нашу думку, такий підхід законодавця є



оптимальнішим, адже зазначене коло суб'єктів є ширшим, тому його необхідно використати у єдиному нормативно-правовому визначенні містобудівної діяльності.

До кола суб'єктів у визначенні досліджуваного поняття законодавець також відносить державні органи. Слід підкреслити, що у Конституції України [9], зокрема, в ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 13, ч. 3 ст. 32, замість словосполучення «державні органи», вживається «органи державної влади». Вважаємо, що, враховуючи вимогу ч. 2 ст. 8 щодо відповідності законів та інших нормативно-правових актів Конституції України, з метою уникнення дискусій щодо змісту цих словосполучень, доцільніше використовувати те, яке вказане в Основному Законі.

З приводу визначення змісту містобудівної діяльності у науковій літературі існують різні твердження, відмінні від законодавчого положення. Зокрема, вважається, що містобудування «міститься у створенні відповідної системи життєвого простору людини» [10, с. 105]; спрямоване «на комплексну організацію матеріально-просторового середовища суспільної життєдіяльності... Основною задачею містобудування є створення певного матеріального середовища, у якому потреби людей повинні задовольнятися у найкращий спосіб» [11, с. 112]. «Результатом містобудівної діяльності є не стільки окремі об'єкти містобудівного масштабу, які народжуються завдяки цьому процесу, а передусім життєві якості середовища, які постають у копії щоденній праці над втіленням довготривалої стратегії, програм і завдань розвитку міста» [12, с. 45].

Проте, до таких позицій науковців і законодавця є певні зауваження. По-перше, так як діяльність взагалі, а містобудівна діяльність зокрема, перш за все направлені на взаємодію суб'єктів з об'єктом, то змістом, тобто, суттю, основою містобудування є створення об'єктів містобудування. Тому погоджуємось з підходом авторів проекту Містобудівного кодексу України, де в п. 11 ч. 1 ст. 1 визначено, що «містобудівна діяльність – діяльність по створенню об'єктів містобудування, яка полягає у формуванні повноцінного середовища життєдіяльності людини» [13].

По-друге, негативним є застосування оціночних формулювань, яким не дається визначення в жодному нормативно-правовому акті, наприклад «повноцінне життєве середовище», «найкращий спосіб задоволення потреб» тощо. На нашу думку, доречно звернути увагу на преамбулу Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», де вказано, що цей Закон «спрямований на сталий розвиток територій». Виходячи з визначення сталого розвитку населених пунктів, закріпленого, зокрема, в Концепції сталого розвитку населених пунктів, схваленої Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року [14], це поняття є ширшим і конкретнішим, ніж зазначені вище формулювання, і передбачає «соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини». До того ж, відповідно до п. 2 Постанови Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» ця Концепція є «основою для розробки нормативно-правових актів, програм та проектів щодо регулювання планування і забудови». Тому необхідно враховувати вимогу щодо забезпечення сталого розвитку територій і доцільніше визначити саме її як головну мету містобудівної діяльності.

Необхідним також є перегляд напрямів містобудівної діяльності, характер визначення яких в статтях 1 і 2 Закону України «Про основи містобудування» має ряд недоліків, а саме:

1) вживання законодавцем словосполучень «інше використання територій», «спорудження інших об'єктів» тощо, які значно розширюють сферу діяльності, позбавляючи її чітко визначених меж. Тому необхідно утримуватись від слів «інше», «інших» і встановити виключний перелік напрямів містобудівної діяльності;

2) використання поєднань слів «населених пунктів і територій». Поняття «території» є ширшим за «населені пункти» і включає в себе останні, тому доцільно вказувати лише слово «території»;



3) вживання словосполучення «будівництво об'єктів містобудування», яке не є логічним, адже відповідно до переліку об'єктів містобудування, визначеного ст. 4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», такі об'єкти не можна збудувати (в прямому значенні будівництва як спорудження будівель).

4) закріплення деяких положень, які по-суті є не напрямками, а принципами містобудівної діяльності. Напрямами є шляхи цієї діяльності, які здійснюють безпосередній вплив на її об'єкти, а принципами – те, що покладено в основу такої діяльності, при обов'язковому врахуванні яких вона повинна реалізовуватись. Тому, на нашу думку, саме принципами є «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»;

5) закріплення деяких положень, які по-суті є напрямками не містобудівної діяльності, а регулювання містобудівної діяльності.

На необхідність розмежування понять «містобудівна діяльність» та «місторегулювання» вказують, зокрема, науковці Е. К. Трутнев і М. Д. Сафарова. Вони зазначають, що «система місторегулювання – це діяльність...по створенню правових підстав та інформаційних умов для містобудівної діяльності й по контролю за містобудівною діяльністю», напрямками якої є, в тому числі, «підготовка та прийняття нормативно-правових актів, створення та забезпечення функціонування інформаційних систем забезпечення містобудівної діяльності, моніторинг процесів містобудівної діяльності, проведення аналітичних робіт та підготовка рекомендацій, узгодження проектів документів містобудівного проектування, обговорення на публічних слуханнях проектів документів містобудівного проектування, перевірка підготовлених забудовниками документів перед видачею дозволів на будівництво, інших дозволів, висновків».

До містобудівної діяльності відносяться «архітектурно-будівельне проектування – здійснення інженерних вишукувань, підготовка проектної документації; будівництво, реконструкція, капітальний ремонт».

«Підготовка та затвердження документів містобудівного проектування» вважається одночасно і місторегулюванням, і містобудівною діяльністю (остання – в частині підготовки документів) [15, с. 13-16].

Вважаємо, що таких підхід необхідно застосувати у вітчизняному законодавстві. У зв'язку з цим, так як напрями містобудівної діяльності повинні спрямовуватись безпосередньо на її об'єкти, то деякі з вказаних законодавцем напрямів є «зайвими». Так, не є напрямками містобудівної діяльності «прогнозування розвитку населених пунктів і територій; реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку визначення територій, вибір, вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб; створення та ведення містобудівних кадастрів; розробка правових актів, державних стандартів, норм і правил, пов'язаних з містобудуванням; контроль за дотриманням містобудівного законодавства; підготовка кадрів для містобудування, підвищення їх кваліфікації; ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві».

Щодо такого напрямку, як здійснення архітектурної діяльності, то, як слушно зазначає М. В. Омеляненко, «архітектурно-містобудівна діяльність є синтезом архітектурної та містобудівної діяльності, які окремо розглядати не зовсім правильно, оскільки один з видів діяльності є логічним і природним доповненням і продовженням другого... Поняття «містобудівна діяльність» є набагато ширшим і охоплює набагато більшу кількість аспектів діяльності, пов'язаної зі створенням середовища для життєдіяльності людини, ніж архітектурна діяльність. Однак архітектурна діяльність, в свою чергу, доповнює і конкретизує поняття містобудівної діяльності» [16, с. 237]. Справді, без архітектурної діяльності неможливо вирішити завдання містобудівної та повноцінно створити її об'єкти.

Отже, напрямками містобудівної діяльності доцільніше визнати планування територій; будівельне проектування; будівництво; реконструкцію; капітальний ремонт; здійснення архітектурної діяльності.



Таким чином, на основі аналізу недоліків законодавчого регулювання досліджуваної сфери, можемо дати наступне визначення: «Містобудівна діяльність – це діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб по створенню об'єктів містобудування з метою забезпечення сталого розвитку територій, яка передбачає планування територій, будівельне проектування, будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт, здійснення архітектурної діяльності.

Висновки. На основі аналізу теоретико-правових засад містобудівної діяльності можемо зробити наступні висновки. Недосконалість визначення понять на законодавчому рівні, використання законодавцем неточних формулювань зумовлюють необхідність вирішення цих проблем шляхом перегляду та доопрацювання положень відповідних нормативно-правових актів України. Потребує уваги та подальших наукових досліджень чітке окреслення головних напрямів містобудівної діяльності, формулювання її принципів і завдань.

Список використаних джерел:

1. Про основи містобудування: Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. – 29.12.1992. – № 52. – Ст. 683.
2. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 26.08.2011. – № 34. – С. 1544. – Ст. 343.
3. Про планування і забудову територій: Закон України від 20.04.2000 № 1699-III // Відомості Верховної Ради України. – 04.08.2000. – № 31. – Ст. 250.
4. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – Т. IV. – К. : Наукова думка, 1973. – 840 с. – С. 751.
5. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – Т. I. – К. : Наукова думка, 1970. – 799 с. – С. 249.
6. Кравченко С. Г. Механізми державного регулювання сфери містобудування та архітектури на регіональному рівні [Текст]: автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / С. Г. Кравченко; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Х., 2012. – 20 с. – С. 6.
7. Паспорт спеціальності 05.23.20 – містобудування та територіальне планування: постанова президії ВАК України від 21.05.1998 № 25-08/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart71/inx71237.htm>.
8. Носкова О. Г. Деятельность / О. Г. Носкова // Энциклопедия гуманитарных наук. – 2004. – № 1. – С. 135.
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 23.07.1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Курчин О. Г. Роль та значення містобудівної діяльності в місцевому самоврядуванні: питання онтології та аксіології / О. Г. Курчин // Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. – 2013. – Вип. 5. – С. 102-107.
11. Управління розвитком міста: навч. посіб. / За ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 352 с. – С. 112.
12. Нестеренко Г. Б. Значення зонінгових правил в організації раціонального використання земель міст / Г. Б. Нестеренко // Науковий вісник. – 2007. – Вип. 17.4. – С. 45-48.
13. Проект Містобудівного кодексу України № 6400 від 18.05.2010 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6400&skl=7.
14. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів: Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 21.01.2000. – № 1. – С. 29. – Ст. 6. – Код акту 13418/2000.
15. Трутнев Э. К., Сафарова М. Д. Градерегулирование в условиях рыночной экономики: учеб. пособие / Э. К. Трутнев. – М. : Издательство «Дело» АНХ, 2009. – 368 с. – С. 13-16.
16. Омеляненко М. В. Види архітектурно-містобудівної діяльності з точки зору нормотворчого процесу / М. В. Омеляненко // Містобудування та територіальне планування. – 2005. – Вип. 20. – С. 236-243.

