

УДК 346.3

В. Г. Олюха

СПІВВІДНОШЕННЯ МІСТОБУДУВАННЯ ТА КАПІТАЛЬНОГО БУДІВНИЦТВА

Постановка проблеми. Містобудування є основою для створення не тільки комфортного життєвого середовища окремої людини, але й для соціально-економічного розвитку суспільства в цілому. Завершені результати робіт із капітального будівництва забезпечують створення та підтримання в належному стані архітектурного (штучного) середовища. Тому не викликає сумнівів необхідність належного правового забезпечення з боку законодавця зазначеного виду економічної діяльності. Водночас можна констатувати певну фрагментарність у законодавчому регулюванні містобудівної діяльності, оскільки єдиний кодифікований акт у цій сфері досі не прийнято. Навіть поняття та порядок проведення основних напрямів містобудівної діяльності містяться в різних законах: «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності».

Проблеми вдосконалення правового регулювання містобудівної діяльності розглядали такі вітчизняні науковці: І.О. Ізарова, О.О. Квасніцька, а будівельної діяльності із цивілістичних позицій – В.М. Коссак, Н.С. Кузнєцова, Р.А. Майда-ник, І.І. Банасевич, М.С. Біленко, С.В. Сенік, із позицій науки господарського права – Г.М. Гриценко, Н.В. Трофуненко, з адміністративно-правових засад ці проблеми були розглянуті І.М. Миронцем. Проте питанням розмежування містобудівної та будівельної діяльності належної уваги не приділялось. Чітке усвідомлення різниці між ними дозволить формувати правильний категоріальний науковий апарат, що у свою чергу дозволить розвивати чинне законодавство з питань регулювання містобудівної діяльності та капітального будівництва. З урахуванням наведеного тема статті є **актуальною**.

Метою дослідження є проведення розмежування між містобудівництвом та будівельною діяльністю в цілому й капітальним будівництвом зокрема, для чого необхідно вирішити такі **завдання**: 1) встановити напрями містобудівної діяльності; 2) визначити місце капітального будівництва в містобудівній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Науковці, які досліджували проблеми вдосконалення державного регулювання містобудівної діяльності, іноді сприймають її звужено й зводять тільки до одного її виду. Так, науковець у сфері державного управління П.С. Покатаєв вважає, що терміни «містобудування» та «будівництво» є синонімами, тільки перше є більш масштабним і має розумітись як процес усього містобудування, а не створення одиничного об'єкта [14, с. 126]. Тобто містобудування, на його думку, є масштабною будівельною діяльністю. Хоча будівельна діяльність може бути масштабною або ж зводиться до проведення локальних будівельних робіт, вона є тільки засобом реалізації архітектурних проектів, а отже, навіть із цих підстав не може бути поставлено знак рівності між зазначеними категоріями. І.О. Ізарова, обґрунтовуючи можливість визнання містобудування як комплексної галузі права, визначила містобудівну діяльність складовою архітектурної [9, с. 230]. Вважаємо, зведення містобудівної діяльності тільки до її певного виду дещо звужує розуміння

цієї категорії. Згідно зі справедливим твердженням відомого науковця-архітектора А.Б. Беломесяцева архітектура – це специфічне суспільне явище, пов'язане з мистецтвом, наукою, технікою, виробництвом, але не тотожне їм [5, с. 85]. Словник-довідник «Архітектура» характеризує архітектурну діяльність як систему пізнання, перетворення й споживання матеріально-просторового середовища життєдіяльності суспільства й людини [2, с. 30]. Великий будівельний термінологічний словник-довідник визначає архітектуру як систему будівель і споруд, що формує просторове середовище для життєдіяльності людей, а також мистецтво проектувати й зводити ці будівлі й споруди відповідно з функціональних, конструктивних та естетичних вимог [7, с. 27]. Одним із головних напрямів наукових досліджень архітектурної науки є вивчення психофізичних механізмів взаємодії людини з міським середовищем. Науковцями у сфері архітектури підкреслюється необхідність сумісних досліджень із психологами й соціологами, оскільки архітектура досліджує вплив естетичних властивостей середовища на психічне й фізичне здоров'я людини [15, с. 27]. Необхідно наголосити на тому, що результатом архітектурної діяльності передусім є об'єкти права інтелектуальної власності, на відміну від будівельної діяльності, яка лише забезпечує матеріальне відтворення та втілення таких результатів. Таким чином, архітектурна діяльність є необхідною під час вирішення завдань містобудування та, з одного боку, є більш вузьким поняттям, порівняно з останнім, а з іншого – є більш змістовним. Однак ця змістовність лише опосередковано впливає на стан містобудування, визначаючи естетичний облік міст. До речі, чинне законодавство України архітектурну діяльність розглядає лише як один із головних напрямів містобудівної діяльності (ст. 2 Закону України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. в редакції від 08.02.2001 р.).

Російський науковець О.В. Єрхов будівельну та архітектурну діяльність вважає двома головними складовими містобудівництва. При цьому будівельною, на його думку, є діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб у сфері містобудівного планування розвитку територій і поселень, визначення видів використання земельних ділянок, проектування, будівництва та реконструкції об'єктів нерухомості з урахуванням інтересів громадян, суспільних і державних інтересів, а також національних, історико-культурних, економічних, природних особливостей зазначених територій і поселень. Архітектурна діяльність – професійна діяльність громадян (архітекторів), що має на меті створення архітектурного об'єкта й включає в себе творчий процес створення архітектурного проекту, координацію розробки всіх розділів проектної документації для будівництва або для реконструкції, авторський нагляд за будівництвом архітектурного об'єкта, а також діяльність юридичних осіб з організації професійної діяльності архітекторів [8, с. 26–27]. Такий підхід, порівняно з вищеведеними позиціями науковців, є більш точним. Дійсно, проведення зазначених видів діяльності є необхідними для створення нових та підтримання в належному стані вже існуючих архітектурно-будівельних об'єктів. Хоча, з іншого боку, О.В. Єрхов дещо звужує напрями містобудування. Його позиція піддавалась справедливій критиці в дисертаційному дослідженні О.М. Бутаєвої, тому що він отожднює будівництво та діяльність із містобудівного планування з визначенням

видів використання земельних ділянок та проектування [4, с. 25]. На наш погляд, тут мова йде скоріше не про ототожнення, а про широке та звужене сприйняття категорії «будівельна діяльність». Необхідно зазначити, що головним недоліком є залишення поза увагою автора того, що містобудування спрямоване не тільки на створення та підтримання в експлуатаційному стані штучного (архітектурного) середовища, але й на збереження природного довкілля. Не дивно, що під час ігнорування цього факту за межами складових містобудівної діяльності залишаються інші важливі напрями цієї надзвичайно корисної суспільної соціально-економічної діяльності.

О.П. Анісімов та Н.Г. Юшкова справедливо наголошують на складності та системності суспільних відносин у містобудівництві, виділяючи в їх складі економічні, фінансові, архітектурно-містобудівні та організаційно-управлінські відносини, хоча й не зовсім точно вказують, що така система є способом стратегічного управління нерухомістю [1, с. 2106]. Останнє твердження є не зовсім точним. До нерухомих речей належать земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знесення та зміни їх призначення. Враховуючи, що земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами, а «статус нерухомого майна об'єкт будівництва отримує з моменту введення його в експлуатацію» [10, с. 120], вказані автори безпідставно звужують напрями містобудівної діяльності віднесенням до системи містобудівництва лише управління нерухомістю. Варто зазначити, що містобудівна діяльність проводиться як щодо вже існуючої будови, так і щодо такої, яка ще знаходиться в процесі створення, а визначення напрямів використання земельних ресурсів може проводитись не тільки щодо земельних ділянок, але й щодо певних територій, для чого використовується система планування територій. Територія як об'єкт впливу містобудівної діяльності є поняттям значно ширшим, ніж земельна ділянка, оскільки є частиною земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови й ресурси. Тому доцільніше вести мову про забезпечення проведенням містобудівної діяльності стратегії ефективного використання території країни або її частин на основі балансу публічних та приватних інтересів, реалізації короткострокових та довгострокових цілей у процесі створення оптимального середовища життєдіяльності всіх членів певного співтовариства.

Досягнення цієї стратегічної мети забезпечується сукупністю заходів: політичних, соціальних, економічних, правових. Одним із головних правових засобів для забезпечення реалізації інших видів містобудівної діяльності є створення нормативної основи для проведення капітального будівництва у вигляді системи містобудівної документації, спрямованої на планування використання території системних об'єктів різної величини. У межах країни її основу складає Генеральна схема території України. Також створюються схеми планування окремих частин території України, а на місцевому рівні створюється система взаємопов'язаних документів щодо планувального розвитку території міста або іншого населеного пункту.

Для правильного визначення видів містобудівної діяльності необхідно проаналізувати погляди фахівців архітектурно-будівельної науки. У великому тлумачному словнику будівельних термінів за редакцією Ю.В. Феоділова містобудівна діяльність – це діяльність із містобудівного планування, розміщення об'єктів будівництва та забудови територій, яка здійснюється з урахуванням історико-культурних, природних, екологічних та інших особливостей території [7, с. 113]. Енциклопедія з архітектури та будівництва за редакцією А.В. Іконнікова визначає містобудування як діяльність із просторової організації систем розселення, планування й забудова населених місць, яка спирається на містобудівне законодавство, норми й правила, системи наукового знання, проектування та управління [3, с. 170]. С.Д. Мітягин містобудування характеризує як засіб і спосіб організації матеріально-просторового оточення людини [11]. Не важко побачити, що ключовим у вищенаведених позиціях вчених-будівельників є підхід, за яким містобудівна діяльність – це спосіб організації життєвого простору, середовища існування людини на певній території. Основу цього середовища складають поселення, житлові райони, квартали, будівлі, споруди, виробничі, рекреаційні та інші зони [13, с. 7]. Отже, містобудівна діяльність проводиться як щодо окремих об'єктів архітектурної діяльності, так і певних об'єктних систем: місто, область, регіон, територія всієї держави тощо. Таким чином, містобудування є складною системою, оскільки складається із сукупності підсистем, які у відношенні до структурного утворення нижчого рівня є певною системою.

Досліджуючи питання організації розвитку міста в сучасних умовах, Т.О. Ніщик виділяє такі просторові підсистеми в ньому: житлову, центрально-офісну, промислово-виробничу, транспортну, ландшафтно-рекреаційну, які створюються з метою ефективної організації міського простору, а також забезпечення його розвитку [12]. Екстраполювавши зазначений підхід на більш складні об'єктні системи, можна визначити, що в основі розвитку простору певної території з позицій архітектурно-будівельної науки лежить забезпечення трьох соціальних складових: праця, побут та відпочинок людини в межах штучного та природного середовища. При цьому діяльність із містобудування має забезпечувати функціонування всіх підсистем у їх гармонічному поєднанні, оскільки метою містобудівництва є «створення сприятливих умов для проживання населення, функціонування об'єктів виробництва, науки, культури, комунального господарства, формування та збереження екологічно чистого й естетично осмисленого міського середовища» [6, с. 15]. Можна додати, що містобудування вирішує не тільки перераховані завдання, але й забезпечує безпечне, комфортне життєве середовище людини в певному масштабі, який складається із сукупності взаємопов'язаних просторових підсистем. При цьому необхідно вирішити завдання гармонічного поєднання штучного та природного середовища на основі раціональної організації та використання території, що врешті-решт забезпечить її сталий розвиток.

З урахуванням наведеного можна визначити такі головні складові містобудівної діяльності: 1. Програмно-установча, нормотворча діяльність, головними напрямками якої є: 1) прогнозне планування перспективного та сталого розвитку територій, населених пунктів, у тому числі сільських населених

пунктів; 2) підготовка, прийняття та реалізація державних, регіональних та місцевих містобудівних програм; 3) створення нормативної основи для проведення архітектурно-будівельної діяльності як на індивідуальному, так і на системному рівнях; 4) поточне планування забудови території, населених пунктів та поселень; 5) забезпечення залучення інвестицій у розвиток територій, населених пунктів та пайової участі в розвитку інфраструктури населеного пункту.

2. Архітектурна діяльність, головними напрямками якої під час проведення містобудівної діяльності є: 1) архітектурне проектування; 2) координація розробки всіх розділів проектної документації для будівництва або для комплексної реконструкції; 3) координація розробки всіх розділів проектної документації для будівництва або для реконструкції та капітального ремонту; 4) архітектурний контроль та авторський нагляд за будівництвом об'єкта; 5) діяльність самоврядних організацій.

3. Будівельна діяльність, головними напрямками якої в містобудуванні є: 1) комплексне будівельне проектування забудови територій; 2) проектування будівель, споруд або лінійних систем; 3) проектне забезпечення проведення реставрації, капітального ремонту та реконструкції; 4) комплексна забудова певної території; 5) будівництво об'єктів або їх систем, транспортної, соціальної, інженерної інфраструктури як на місцевому, так і на регіональному, загальнодержавному рівнях; 6) благоустрій та підтримка існуючих будівель, споруд, лінійних об'єктів у належному стані (комплексна реконструкція, реконструкція окремих будівель та споруд, реставрація пам'яток архітектури та культурної спадщини, поточний та капітальний ремонт об'єктів, технічне переоснащення, перепрофілювання, розширення діючих підприємств тощо).

4. Легалізуюча діяльність у містобудівній сфері: 1) забезпечення введення в експлуатацію новозбудованих об'єктів; 2) введення в експлуатацію об'єктів після проведення їх реконструкції та капітального ремонту; 3) сертифікація спеціалістів; 4) ліцензування.

5. Діяльність із забезпечення контролю та нагляду у сфері містобудування, головними напрямками якої є такі: 1) проведення державного технічного контролю за якістю та дотриманням технічних умов під час проведення будівельних робіт та контролю за дотриманням якості закінчених будівельних робіт; 2) контроль за дотриманням умов проведення господарської діяльності в будівельній сфері; 3) забезпечення дотримання стандартів та правил проведення будівництва та проектування; 4) контроль за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища населених пунктів; 5) контроль за дотриманням умов містобудівного законодавства всіх рівнів.

6. Діяльність з управління процесами охорони та покращення природного середовища, головними напрямками якої є: 1) забезпечення ефективного використання природних ресурсів; 2) екологічний захист територій, населених пунктів, у тому числі забезпечення захисту життєвого та природного середовища від шкідливого впливу техногенних і соціально-побутових факторів, небезпечних природних явищ; 3) створення та забезпечення функціонування єдиної системи природоохоронних зон у межах території держави; 4) збереження об'єктів природно-заповідного фонду, підтримка та розвиток лісів; 5) створення рекреаційних зон та ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних комплексів; 6) відновлення

зон радіоактивного забруднення, натуралізація забруднених та деградованих земель; 7) екологічне оздоровлення басейнів річок, збереження водоохоронних зон.

7. Науково-дослідницька та педагогічна діяльність, де головними напрямками є: 1) наукове забезпечення містобудівних рішень; 2) забезпечення інноваційної складової в проведенні містобудівної діяльності в цілому та її видів зокрема; 3) підготовка кваліфікованих кадрів для виконання містобудівних робіт як у системі вищої освіти, так і професійно-технічної. Усі перераховані основні види містобудівної діяльності пов'язані між собою, вони складають певну систему.

Будівельна діяльність є більш широким поняттям, ніж категорія капітального будівництва. Наприклад, національний класифікатор видів економічної діяльності України (КВЕД 2010 р.) як самостійний вид економічної діяльності капітальне будівництво не передбачає й відводить секцію «F» для будівельної господарської діяльності в цілому, яка охоплює загальні та спеціалізовані роботи зі зведення будівель і споруд. Тому капітальне будівництво також є одним із видів містобудівної діяльності як складова будівельної господарської діяльності.

Закон України «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р. з наступними змінами та проект Містобудівного кодексу України, прийнятий Верховною Радою України в другому читанні станом на 17.02.2011 р. містять різні підходи до складових містобудівної діяльності. Так, перший діяльність із планування та забудови територій включає до містобудівної діяльності, а другий містобудівну діяльність поряд з архітектурною та будівельною включає до діяльності з планування та забудови територій. При цьому згідно з проектом містобудівна діяльність – діяльність зі створення об'єктів містобудування, яка полягає у формуванні повноцінного й безпечного середовища життєдіяльності людини шляхом прогнозування розвитку територій, можливих негативних наслідків містобудівних і проектних рішень, планування, забудови та благоустрою населених пунктів, їх частин, реконструкції забудованих територій, створення інженерної та транспортної інфраструктури, а також у здійсненні науково-дослідної та викладацької роботи в цій сфері. Тобто й тут присутня діяльність із планування та забудови територій. Крім того, не враховано, що містобудівна діяльність здійснюється не тільки щодо штучного середовища, але й щодо природного. Також визначення містобудівної діяльності, запропоноване в проекті, не відображає мети містобудівної діяльності.

Висновки. Проведене дослідження свідчить про необхідність подальшого наукового вивчення складових містобудівної діяльності та напрямів удосконалення чинного законодавства. Капітальне будівництво є одним із видів містобудівної діяльності, яке забезпечує створення штучного середовища життєдіяльності людини. Видами містобудівної діяльності є такі: програмно-установча, нормотворча діяльність, архітектурна, будівельна, легалізуюча, діяльність із забезпечення контролю та нагляду у сфері містобудування, з управління процесами охорони та покращення природного середовища, науково-дослідницька та педагогічна діяльність. Містобудівна діяльність не може бути зведена до одного з її видів. Відображення такого підходу в проекті Містобудівного кодексу України сприятиме покращенню правового регулювання цього виду господарської діяльності.

Література

1. Анисимов А.П. Градостроительное право – новая отрасль в системе российского права / А.П. Анисимов, Н.Г. Юшкова // Право и политика. – 2008. – № 9. – С. 2105–2113.
2. Архітектура : [короткий словник-довідник] / [А.П. Мардер, Ю.М. Євреїнов, О.А. Пламеницька та ін.]; за заг. ред. А.П. Мардера. – К. : Будівельник, 1995. – 336 с.
3. Архитектура и градостроительство : [энциклопедия] / гл. ред. А.В. Иконников. – М. : Стройиздат, 2001. – 688 с.
4. Батуева Е.М. Административно-правовая организация механизма управления в сфере градостроительства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Е.М. Батуева. – Хабаровск, 2010. – 220 с.
5. Беломесяцев А.Б. Правові основи архітектури / А.Б. Беломесяцев. – К. : Муз. Україна, 2006. – 543 с.
6. Экономика градостроительства : [учеб. пособие для вузов] / А.П. Борисов, Э.Я. Бубес, Н.Г. Ревунова. – Л. : Стройиздат, 1981. – 256 с.
7. Большой строительный терминологический словарь-справочник. Официальные и не официальные термины и определения в строительстве, архитектуре, градостроительстве и строительной технике / сост. В.Д. Наумов и др.; под ред. Ю.В. Фефилова. – Минск : Минсктиппроект, 2008. – 816 с.
8. Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в Российской Федерации: административно-правовой аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / А.В. Ерхов ; Волжский университет им. В.Н. Татищева. – Тольятти, 2007. – 201 с.
9. Ізарова І.О. Містобудівне право як галузь права / І.О. Ізарова // Право України. – 2011. – № 7. – С. 229–234.
10. Квасніцька О.О. Концептуальні підходи до сутності правової категорії «об'єкт будівництва» / О.О. Квасніцька // Вісник господарського судочинства. – 2014. – № 1. – С. 115–124.
11. Митягин С.Д. Развитие градостроительного права на современном этапе / С.Д. Митягин // Архитектура и градостроительство Сибири [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ais.siberia.net/2002/1-2-2002/14.htm>.
12. Ніщик Т.О. Теоретичні основи просторового розвитку міста / Т.О. Ніщик [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://eprints.kname.edu.ua/31583/1/44.pdf>.
13. Павлышин Б.В. Градостроительное законодательство как основа управления развитием населенных мест / Б.В. Павлышин, Г.И. Фильваров // Градостроительство : респ. межведом. науч.-техн. сб. / редкол. : Г.П. Крутенко (гл. ред.) и др. – К., 1992. – Вып. 44. – С. 6–9.
14. Покатаєв П.С. Правове регулювання надання будівельних послуг / П.С. Покатаєв // Держава та регіони. Серія «Державне управління». – 2009. – № 4. – С. 125–129.
15. Тимохін В.О. Гармонічність еволюційної динаміки самоорганізації містобудівних систем : автореф. дис. ... докт. архіт. : спец. 18.00.01 «Теорія архітектури, реставрація пам'яток архітектури» / В.О. Тимохін. – К., 2004. – 36 с.

Анотація

Олюха В. Г. Співвідношення містобудування та капітального будівництва. – Стаття.

Статтю присвячено розкриттю основних видів та завдань містобудівної діяльності. Доводиться, що зводити містобудування тільки до одного з видів діяльності в цій сфері не припустимо, а капітальне будівництво є тільки однією зі складових.

Ключові слова: містобудівна діяльність, капітальне будівництво, проект Містобудівного кодексу України.

Аннотация

Олюха В. Г. Соотношение градостроительства и капитального строительства. – Статья.

Статья посвящена раскрытию основных видов и задач градостроительной деятельности. Доказывается, что возводит градостроительство только к одному из видов деятельности в этой сфере не допустимо, а капитальное строительство является только одной из составляющих.

Ключевые слова: градостроительная деятельность, капитальное строительство, проект Градостроительного кодекса Украины.

Summary

Oliukha V. G. The ratio of urban planning and capital construction. – Article.

Article is devoted to the main types and problems of urban development activities. It is proved that reduce Urban Development to just one of the activities in this area is not acceptable, and capital construction is only one of the components.

Key words: urban planning, capital construction, project of Urban Development Code.