

Шебек Н.М.,

*доктор архітектури, завідувач кафедри
містобудування Київського національного
університету будівництва і архітектури*

ПРО ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСТОБУДІВНИХ НОРМАТИВНИХ ДОКУМЕНТІВ УКРАЇНИ

Для ефективної реалізації своїх функцій нормативні документи, що визначають зміст містобудівної діяльності і регулюють правові відносини в галузі будівництва та архітектури, повинні утворювати злагоджену систему, яка б ґрунтувалася на сталих культурно-історичних традиціях суспільства, відповідала стратегічним пріоритетам держави, забезпечувала і гарантувала створення матеріально-просторових умов, необхідних і достатніх для гідного життя і плідної діяльності людини. Законодавча база територіального розвитку України має враховувати наявні ресурси та обставини і разом з тим орієнтуватися на прогресивні світові тенденції формування і розвитку штучного довкілля, відновлення і збереження природного оточення, відродження й охорони культурної спадщини.

На необхідності розв'язання актуальних проблем реформування нормативної бази України в галузі містобудування і капітального будівництва неодноразово наголошували провідні вітчизняні дослідники [1, 2, 5, 6, 8–10, 17]. Отже, реорганізація стрижневого нормативного документа, що регулює правові відносини у цій сфері, – Державних будівельних норм ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» – була необхідною і давно очікуваною.

Новий документ мав декларувати пріоритети державної містобудівної політики, визначати кінцеву мету містобудівної діяльності й описувати загальну стратегію її досягнення. В його засадничих положеннях мав бути уточнений категоріально-понятійний апарат містобудівної науки. Тому публікація проекту першої редакції нормативно-правового акта, що згодом змінить ДБН 360-92**, привернула до себе неабиякий інтерес і дала привід у черговий раз замислитися над проблемами і суперечностями різних точок зору на шляхи й орієнтири розвитку містобудівних об'єктів і систем.

Текст документа, доступний для ознайомлення широкої громадськості, свідчить, що його розробка орієнтувалася на базові принципи радянської містобудівної традиції. Над його створенням працювала ве-

лика команда фахівців, яка оперувала категоріями, усталеними у різних, переважно технічних, галузях знання. Його написанню передувало затвердження значної кількості чинних сьогодні нормативно-правових актів, що містять не завжди обґрунтовані, а іноді взаємовиключні тлумачення деяких базових понять. Ці обставини значною мірою вплинули на закріплення в тексті документа низки протиріч, які потребують усвідомлення і подальшого доопрацювання.

Перше принципове питання, яке потребує обговорення, стосується назви містобудівних Державних будівельних норм, яка у проекті першої редакції сформульована як «Містобудування. Планування і забудова територій». Оскільки у пункті 4.3 Загальних положень цього документа зазначено, що «головним об'єктом містобудівного проектування є території, населені пункти та поселення» [4, с. 10], логічно було б очікувати на підготовку ще одного нормативного акта під назвою «Містобудування. Планування і забудова населених пунктів та поселень». Але ці сподівання відсікає перше ж речення документа: «Державні будівельні норми «Планування і забудова територій» поширюються на проектування нових і реконструкцію міських і сільських населених пунктів та міжселених територій» [4, с. 1].

До речі, сумнівною є потреба в розмежуванні двох понять – «населені пункти» та «поселення – місця постійного, або сезонного проживання членів територіальної громади, що мають відповідний статус в системі адміністративно-територіального поділу країни», відмінність між якими залишається нероз'ясненою. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальну громаду утворюють «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [14]. Звідси зрозуміло, що усі «типи населених пунктів – міста, селища та села» [4, с. 10] належать до категорії «поселення».

Можливо, краще було б обмежити назву головних містобудівних Державних будівельних норм одним словом «Містобудування», яке у традиційному розумінні узагальнює містобудівну діяльність, присвячену планувальній організації території країни на державному, регіональному та місцевому рівнях, а також плануванню і забудові поселень. Інший варіант коригування назви допускає її розширення: «Містобудування. Планувальна організація територій. Планування і забудова поселень».

Друге принципове питання, на якому хотілося б зупинитися, пов'язане з проблемою узгодження головного об'єкта містобудівного проектування із загальною метою містобудівної діяльності. Відповідно до Концепції сталого розвитку населених пунктів, яку згідно з Постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV слід «вважати основою для розробки нормативно-правових актів, програм та проектів щодо регулювання планування і забудови», стратегічним завданням розвитку міських і сільських поселень є створення «повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь...» [13].

У проекті першої редакції Державних будівельних норм з містобудування підтверджено, що «метою містобудівної діяльності на державному, регіональному та місцевому рівнях є забезпечення формування повноцінного життєвого середовища, що сприятиме самореалізації особистості, соціальній згуртованості людей, їх толерантному ставленню один до одного» [4, с. 10]. Проте вже через абзац зазначено, що «головним об'єктом містобудівного проектування є території, населені пункти та поселення» [4, с. 10].

Керуючись посиланнями на цитований документ, спробуємо з'ясувати значення понять «територія» та «життєве середовище». Відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» «територія – сукупність земельних ділянок, які використовуються для розміщення об'єктів благоустрою населених пунктів: парків, скверів, бульварів, вулиць, провулків, узвозів, проїздів, шляхів, площ, майданів, набережних, прибудинкових територій, пляжів, кладовищ, рекреаційних, оздоровчих, навчальних, спортивних, історико-культурних об'єктів, об'єктів промисловості, комунально-складських та інших об'єктів у межах населеного пункту» [11]. Разом з тим, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» дає інше визначення цього поняття. Згідно з ним «територія – частина 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 і ресурси» [15].

Зважаючи на суперечливість цих визначень, доводиться констатувати, що, по-перше, термін «територія» важко зрозуміти без відповідної конкретизації – території населених пунктів або міжселенні території; по-друге, викликає сумнів можливість і доцільність проектування частини земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами. Очевидно, території можна розпланувати чи забудувати, а проектувати можна лише об'єкти, мережі чи системи, що мають певну локалізацію, тобто якимось чином пов'язані з відповідними територіями.

Визначення поняття «життєве середовище» у нормативних документах відсутнє, вірогідно, тому, що воно застосовується як синонім поняття «середовище життєдіяльності людини» або «середовище життєдіяльності», що трактується Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» як «сукупність об'єктів, явищ і факторів навколишнього середовища (природного і штучно створеного), що безпосередньо оточують людину і визначають умови її проживання, харчування, праці, відпочинку, навчання, виховання тощо». Серед факторів середовища життєдіяльності перелічені біологічні, хімічні, фізичні, соціальні та інші фактори, «що впливають або можуть впливати на здоров'я людини чи на здоров'я майбутніх поколінь» [12].

Зіставлення значень ключових понять, які окреслюють мету будь-якої містобудівної діяльності, у тому числі і проектної, свідчить, що категорія «середовище життєдіяльності людини» ширша і глибша, ніж зміст терміна «територія». Крім того, ця категорія безпосередньо пов'язана з діяльністю людини і суспільства, охоплює всі її прояви і, в кінцевому рахунку, є результатом цієї діяльності. Тому середовище життєдіяльності людини можна проектувати, формувати, удосконалювати. Більше того, це необхідно робити для збереження самої можливості існування людства. Отже, є сенс замислитися над доцільністю визнання головним об'єктом містобудівного проектування саме середовища життєдіяльності людини, локалізованого на певних територіях, тобто життєвого середовища в межах населених пунктів та на міжселенних територіях. Це дозволило б у цілому окреслити об'єкт архітектурно-містобудівного проектування й узгодити його з метою містобудівної діяльності.

Проте подальшого уточнення потребує предметна сфера містобудівного проектування. Адже у межі компетенції фахівців архітектурно-будівельних спеціальностей входить діяльність, пов'язана з дослідженням, проектуванням і спорудженням великої, але певним чином обмеженої частини переважно речовинних компонентів життєвого середовища. Відповідно, в Державних будівельних нормах об'єкти містобудівного проектування варто було б конкретизувати, наприклад, здійснивши посилення на об'єкти містобудування, перелічені в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [15].

Запровадження комплексного об'єкта містобудівного проектування, яким є життєве середовище населених пунктів та міжселенних територій, дозволило б зорієнтувати містобудівну діяльність на досягнення кінцевого результату, принципово відмінного від усталеного в радянські часи, і, таким чином, вивести проектно-прогнозне мислення у містобудівній сфері на новий якісний рівень. Така зміна передбачає, по-перше,

відмову від байдужого пристосування певних фрагментів географічної оболонки земної кулі до нагальних потреб соціуму на користь толерантному і шанобливому налагодженню стосунків з кожним *Genius Loci* – духом-покровителем певної місцевості. По-друге, переорієнтацію з ототожнення людини з анонімним представником населення, тобто біосоціальним пристроєм, функціонування якого залежить від своєчасного забезпечення ресурсами і видалення відходів життєдіяльності, на ставлення до кожного індивіда як до особистості, наділеної даром переживання і мислення.

Наступне принципове питання, яке привертає увагу, стосується заявленого в документі кінцевого результату містобудівної діяльності, тобто формування повноцінного життєвого середовища. На жаль, у тексті поточної редакції документа не тільки не вказані критерії повноцінності середовища життєдіяльності людини, але немає навіть узагальненого опису змісту цього поняття. Крім того, переважна кількість нормативних положень документа спрямовується лише на гарантування безпечного перебування людини в життєвому середовищі і досягнення мінімальної відповідності оточення її фізичним можливостям. Це цілком кореспондується з обмеженістю фінансових ресурсів, які сьогодні можуть бути спрямовані на територіальний розвиток України. Адже перше місце у переліку операційних цілей, які розкривають зміст одного з трьох пріоритетів державної регіональної політики на період до 2020 року, займає «забезпечення комфортного та безпечного життєвого середовища для людини незалежно від місця її проживання» [3].

Якщо у нормативно правовому документі проголошується стратегічна мета містобудівної діяльності, логічно прописати у ньому ж критерії досягнення цієї мети, тобто чітко визначити ознаки повноцінного життєвого середовища. Тим більше, що деякі кроки в цьому напрямі вже зроблено. У пункті 4.6 вказано на пріоритетність урахування соціальних та екологічних критеріїв розвитку населених пунктів; звернуто увагу на необхідність регулювання видів діяльності на їх територіях; зазначено, що «розвиток соціальної інфраструктури повинен визначатися виходячи із забезпечення цільових показників життєвих умов» [4, с. 11]. Проте опису соціальних та екологічних критеріїв розвитку населених пунктів, як і характеристики цільових показників життєвих умов, немає.

У пункті 6.1.3 сказано: «Принципи мікрорайонування забезпечують фундаментальні права людини на гідне середовище життєдіяльності» [4, с. 20], але не розшифровано, що ж таке гідне середовище життєдіяльності. Крім того, саме це твердження спростовується життям. Адже досвід створення більшості житлових масивів, наприклад Києва, наочно

засвідчує, що застосування принципів мікрорайонування само по собі не гарантує створення життєвого середовища, більш привабливого для населення, ніж те оточення, що поступово сформувалося на ділянках історичної забудови без застосування цих принципів. Одною з причин цього є те, що значна кількість мешканців унікальність і різноманітність міського середовища цінує вище, ніж доступність повного комплексу установ і підприємств сфери громадського обслуговування. Люди ладні миритися з очевидним порушенням кількісних норм забезпеченості певними благами заради причетності до споживання якісних цінностей певного оточення.

З цього приводу варто зауважити, що в новій редакції ДБН вимоги щодо створення «індивідуального архітектурного образу» пов'язані лише зі структурно-планувальною організацією громадських центрів [4, с. 52], а вимоги щодо формування «естетично виразного середовища життєдіяльності населення» [4, с. 107] стосуються виключно територій історико-культурного призначення. Безумовно, проблема збереження традиційного характеру середовища історичних населених пунктів заслуговує на постійну увагу суспільства. Нормативні положення, спрямовані на охорону цінної історичної забудови, є конче необхідними і цілком слушними. Разом з тим, викликає подив цілковита байдужість до проблем художньої цінності сучасної масової забудови. Чи не є одним з провідних завдань Державних будівельних норм з містобудування піклування про створення естетичних стандартів такого життєвого середовища, яке б наступні покоління мали підстави віднести до культурно-історичної спадщини?

Як засвідчує досвід, словосполучення «життєве середовище» вважається загальноживаним і багатьма фахівцями сприймається лише як жаргонний вислів. Разом з тим, якщо з цим висловом пов'язана мета містобудівної діяльності, необхідно з'ясувати його містобудівну сутність. Очевидно, потрібно ретельно попрацювати і над визначенням критеріїв повноцінності середовища життєдіяльності людини з точки зору його споживачів, і над формалізацією цих критеріїв у нормативно-правових документах, що забезпечить однозначність їх тлумачення всіма суб'єктами містобудівної діяльності. Цю роботу можуть дещо спростити дослідження українських науковців, які присвячені темам, спорідненим з окресленою проблемою [7, 16, 18].

Підводячи підсумок, хотілося б зазначити, що поставлені у статті питання примушують замислитися над перспективністю загального підходу до реформування Державних будівельних норм, які мають визначити пріоритети суспільства в організації середовища життєдіяльності

людини, втілити загальну концепцію планування і забудови поселень та планувальної організації міжселенних територій, узгодити між собою діяльність органів державного управління, регіонального і місцевого самоуправління, а також підприємств і установ, громадських об'єднань і громадян, які здійснюють проектування, будівництво і благоустрій територій.

Розгляд порушених питань дозволив зробити кілька важливих висновків. Зокрема, з'ясовано, що територія не може бути визнана об'єктом містобудівного проектування, а це означає, що ним має стати узагальнений об'єкт містобудівної діяльності – середовище життєдіяльності людини. Кінцевим споживачем конкретних об'єктів містобудівної діяльності не можна вважати знеособлене населення, натомість слід орієнтуватися на окрему людину, сусідську спільноту, територіальну громаду або іншу соціальну групу, однорідну за характером середовищної поведінки і ставленням до конкретного оточення її життєдіяльності. При цьому слід враховувати сутнісні відмінності між кінцевими споживачами штучного довкілля, які не обмежуються їх статусом у суспільстві, рівнем статків або видом виробничої діяльності. Отже критерії повноцінності життєвого середовища не завжди є вимірюваними і незмінними, а безпосередньо залежать від світогляду та ціннісних орієнтирів мешканців.

З цих міркувань випливає, що технократичний підхід до укладання містобудівних нормативів має бути пом'якшений шляхом органічної інтеграції з домінуючою у сучасному прогресивному суспільстві тенденцією до гуманізації життєвого середовища. Це дозволить відмовитися від прагматичного цілепокладання у містобудівному проектуванні і прогнозуванні на користь з'ясування пріоритетних цінностей кінцевих споживачів містобудівних об'єктів та дбайливого урахування цих цінностей під час планування і забудови поселень, а зрештою перейти від жорсткого управління містобудівними процесами до гнучкого регулювання умов їх збалансованого розгортання. В цілому це сприятиме активізації природних механізмів гармонізації містобудівних об'єктів і систем – їх сталому еволюційному розвитку. Беззаперечною умовою суттєвого поліпшення державних нормативних документів у сфері архітектури і містобудування є підвищення вагомості аргументованої думки архітекторів, які традиційно вважалися головними будівничими, а також залучення до розробки наступних редакцій цих правових актів фахівців гуманітарної сфери – істориків і філософів, психологів і соціологів, культурологів і мистецтвознавців, антропологів і етнографів, а також інших дослідників людини і суспільства.

Список літератури

1. Білоконь Ю. Актуальні проблеми оновлення містобудівної документації на сучасному етапі / Ю. Білоконь // Досвід та перспективи розвитку міст України. Вип. 12. Нормативно-правові аспекти містобудування. – К.: Діпромісто, 2007. – С. 7–18.
2. Демин Н.М. Жилой квартал, микрорайон – сущность и определения / Н.М. Демин // Досвід та перспективи розвитку міст України. – К.: Діпромісто, 2010. – Вип. 19. – С. 67–75.
3. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – Ст. 1966.
4. Державні будівельні норми ДБН 360-92** Містобудування. Планування і забудова територій (проект 1 редакція). – К.: Мінрегіон України, 2015. – 308 с. – Електронний ресурс. – Режим доступу: http://dipromisto.gov.ua/files/NMD/DBN_Planuvannya_i_zabudova_terytoriy.pdf.
5. Економов А. Удосконалення державних будівельних норм у сфері містобудування / А. Економов, Л. Тузова, Т. Нечаєва // Досвід та перспективи розвитку міст України. Вип. 12. Нормативно-правові аспекти містобудування. – К.: Діпромісто, 2007. – С. 51–66.
6. Ключиниченко Є.Є. Управління розвитком міст: навч. посіб. для студ. спец. «Міське буд-во і госп-во» / Є.Є. Ключиниченко; Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт. – К.: КНУБА, 2015. – 159 с. – (іл.).
7. Костюк О.О. Наукові засади архітектурно-планувальної організації соціально орієнтованого житлового середовища: Автореф. дис. ... канд. архіт.: 18.00.01 / Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт. – К., 2016. – 21 с.
8. Куцевич В.В. Структурна побудова формування нормативної бази проектування цивільних будинків і споруд: [проектування та нормативне забезпечення] / В.В. Куцевич // Будівництво України. – 2009. – № 4. – С. 2–5.
9. Макухін В. Формування і розвиток містобудівної нормативної бази України / В. Макухін // Досвід та перспективи розвитку міст України. Вип. 12. Нормативно-правові аспекти містобудування. – К.: Діпромісто, 2007. – С. 19–27.
10. Панченко Т.Ф. Нормативне регулювання комплексного територіального розвитку приморських міст / Т.Ф. Панченко, В.М. Онищенко // Сучасні проблеми архітектури та містобудування. – 2009. – Вип. 22. – С. 220–231.
11. Про благоустрій населених пунктів. Закон України. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>
12. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Закон України. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>
13. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів. Постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 № 1359-XIV. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>

14. *Про місцеве самоврядування в Україні*. Закон України. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

15. *Про регулювання містобудівної діяльності*. Закон України. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

16. *Рудницький А.М.* Управление городской средой / А.М. Рудницький. – Львов: Вища шк. Изд-во при Львов. ун-те, 1985. – 108 с.

17. *Тімохін В.* Нормативність естетики міського розвитку / В. Тімохін // Досвід та перспективи розвитку міст України. Вип. 12. Нормативно-правові аспекти містобудування. – К.: Діпромісто, 2007. – С. 87–101.

18. *Шебек Н.М.* Теоретичні основи гармонізації архітектурного середовища: Автореф. дис. ... д-ра архіт.: 18.00.01 / Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт. – К., 2013. – 33 с.