

*Манцевич Ю.М.,
доктор економічних наук, голова правління
громадської організації
«Інститут просторового розвитку»*

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ОНОВЛЕННЯ МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Проблема

Доцільно розпочати статтю з кількох цитат, які, на думку автора, значною мірою характеризують стан усвідомлення передовими вченими глибину проблеми формулювання концепції подальшого розвитку містобудування як певної галузі знань:

«Парадоксальна розбіжність між наполегливим прагненням урядів, учених і містобудівників обмежити зростання великих міст і їх фактичним зростанням не могла б мати місця, якби міста не розвивалися через об'єктивні закономірності, не мали найбільших достоїнств як форма людського розселення. Ефект концентрації в одному місці великої кількості людей, які разом створюють величезний економічний, науковий і інтелектуальний потенціал великих міст, надзвичайний і кінець-кінцем стимулює їх зростання» [1, с. 25].

І.А. Юдо вважає, що в цілому місто – найбільш довершена матеріально-просторова форма, яка повно і комплексно забезпечує людину всіма благами, життєвим комфортом, захищає від агресивного середовища, збагачує його духовно [2].

Але ці висловлювання були зроблені понад 20 років тому. Вони підкреслюють внутрішнє протиріччя, притаманне містам, – бажання забезпечити комфортність проживання ближче до природи у малих населених пунктах і отримання широкого вибору можливостей у великих містах.

У більш пізніх працях висловлюється значно вищий рівень занепокоєння станом розвитку сучасного містобудування, зокрема, директор фонду «Центр стратегічних розробок Північний Захід» Володимир Княгинін пише: «Індустріальні, «фордистські» міста минулого економічного циклу не пристосовані для життя людей нового покоління». Він наголошує, що сучасні російські міста (так само, як і українські. – *Прим. авт.*) не дуже зручні для життя. При цьому шансів для кардинального перетворення міських поселень практично немає. Він зазначає, що нові

генеральні плани не містять інноваційних ідей, а просто закріплюють поточне положення. У міст немає адекватних вимогам часу стратегій розвитку, у країни в цілому – уявлення про те, що таке сучасне місто [3].

Варто звернути увагу на оцінку Міністра регіонального розвитку і будівництва Г.Г. Зубка сучасного стану містобудування в Україні: «Містобудівна політика України має бути кардинально переглянута та базуватися на європейських принципах та стандартах. Існуючі законодавчі атавізми залишаються своєрідною «залізною завісою», яка відділяє українську будівельну сферу від Європи. І нам по силах зламати цю завісу. Відтак зміни до містобудівного законодавства України з питань планування територій мають бути прийняті якнайшвидше» [7].

Цікаво спостерігати за спробами наших колег з країн Європи знайти свій шлях у розвитку містобудування. На засіданні Архітектурно-містобудівної ради Мінрегіону 29.04.2016 р. були представлені доповіді від Німеччини, Польщі й Угорщини. При відмінностях у назвах і стадійності робіт великої різниці у розробці проектної документації немає. Отже, ми всі перебуваємо у приблизно однакових умовах і всім однаково потрібно вирішити проблему невизначеності подальшого розвитку містобудівної теорії.

Розвиток подій у сфері сучасного українського містобудування впродовж останніх 20 років поглибив рівень невпорядкованості процесів регулювання просторовим розвитком країни й окремих її частин. Ми маємо достатньо негативних оцінок і закликів до «покращення», але основна проблема сучасного містобудування – відсутність чітко визначеної мети і переліку основних завдань. Якщо спробувати проаналізувати пріоритети, які визначені сучасними директивними документами в сфері містобудування, і порівняти їх з тими, які були задекларовані 50 років тому, то навряд чи ми знайдемо велику різницю. Отже, або попередня концепція розвитку містобудування не така вже й погана, тоді треба міняти риторичку на більш помірковану і відмовлятися від закликів до революції в містобудівній політиці, або концепція себе вичерпала і не відповідає сучасним вимогам, тоді дійсно треба шукати принципово нові підходи до просторового розвитку країн, регіонів і населених пунктів. Але для такого радикального повороту потрібні не загальні гасла, а поелементний аналіз невідповідності концепції і сучасних вимог. Потім вже на основі такого аналізу вибудовувати нову концепцію. Аналіз робити важко, проголосити невідповідність – легко. Поки легкість перемагає.

Одним з прикладів такого емоційного бажання прискорити розвиток є внесення змін у законодавство щодо децентралізації управління. У статті 4 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних

громад» перераховано основні умови добровільного об'єднання територіальних громад, і серед них дві досить цікаві:

«3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади» [4].

Тобто межі областей і Автономної Республіки Крим не можуть бути змінені ні за яких умов, інакше це може викликати хаос – наслідком рішення територіальної громади кількох сіл про приєднання села з іншої області (нижчий рівень) може бути змінено рішення Верховної Ради України (вищий рівень) про встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць на рівні областей. Досить зважене рішення. Але наслідком є реальне обмеження прав і свобод територіальних громад щодо врахування пункту 4 цієї статті, «беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади».

Крім того, з пункту 3 дивним чином зникло місто Київ зі своїм спеціальним статусом. Київ є не просто містом, а конституційно визначеною одиницею (ст. 133, ч. 2): «До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, ... області, міста Київ та Севастополь» [5]. Отже, всім не можна виходити за межі адміністративно-територіального поділу, а Києву і Севастополю можна.

Цей Закон має безпосередній вплив на просторовий розвиток регіонів і населених пунктів, і внесення змін у систему встановлення адміністративно-територіальних одиниць та повноваження органів місцевого самоврядування тягне за собою цілу низку опосередкованих змін до містобудівного законодавства. Питання не в тому, що зміни не треба було вносити (автор не ставить під сумнів питання децентралізації), але швидкоплинні зміни законодавства мають властивість накопичувати негативні наслідки, а отже, рано чи пізно доведеться проводити наскрізну ревізію узгодженості норм галузевого законодавства.

Спостереження

Розвиток всіх суспільних процесів має циклічну структуру. Відомий дослідник О.Л. Чижевський виділяє місячні, річні, 11-, 33-, 100- і 1000-річні цикли в розвитку всього живого, що пов'язано з сонячним світлом [6, с. 70, 95, 107]. Крім того, існують 10 000-річні, мільйонрічні і п'ятнадцятимільйонрічні цикли, але це вже виходить за межі цивілізаційного процесу.

Разом з тим, ряд дослідників виділяють 5-, 10- і 100-річні цикли розвитку міст. Окремі дослідники виділяють ще 200–250-річні цикли, але вони недостатньо повно описані.

Завершити тему циклічності варто ще одним спостереженням. Значна частина дослідників економічних циклів виділяють подібні короткі (3–5 років), середньострокові (7–15 років) і довгострокові цикли з періодом близько 70 років. Офіційно першим дослідником довгих циклів був визнаний М. Кондратьєв, який назвав їх довгими хвилями економічного розвитку. Такі ж спостереження висловлював професор Чернівецького, Рейнського та Гарвардського університетів Й. Шумпетер у праці «Теорія економічного розвитку». Слідом за ним більш детально довгі цикли досліджували К. Фрімен, М. Кастельс, Е. Тоффлер та ряд інших. Одним з найбільш завершених сучасних досліджень є робота К. Перес «Технологічні революції і фінансовий капітал». Серед вітчизняних дослідників варто виділити роботи В.М. Гейця, А.А. Гриценко, Г.П. Підгрушного, В.П. Полуянова, В.М. Соболева та ін. [10–12].

Сучасні дослідники пов'язують довгі економічні цикли зі зміною технологічних укладів. Відповідно до цієї теорії цикли носять характер загальносвітових, і на сьогодні світ знаходиться в проміжному стані між п'ятим і шостим технологічними укладами.

При зміні технологічного укладу відбувається його розповсюдження від центру до периферії. Центрами двох останніх технологічних укладів були США, потім хвиля переходила на Західну Європу (через 15–30 років) і тільки потім розповсюджувалася на інші країни. Отже, згідно з цими тенденціями Україна не належить не тільки до центру формування нового технологічного укладу, але й до першої хвилі розповсюдження.

Цілком логічною є спроба пов'язати цикли соціально-економічного розвитку держави і розвитку містобудування як однієї зі складових загального суспільного розвитку. Неупереджене дослідження дозволить виявити певні зв'язки природних, соціально-економічних і культурно-духовних циклів розвитку певних територіальних одиниць. Тоді постає питання класифікації циклічності розвитку українських населених пунктів і територіальних одиниць з метою усвідомлення сучасного стану містобудування і точки, де ми перебуваємо, – на піку розвитку, в кризовому прогині, на кривій спаду чи підйому. Від цього залежить, наскільки успішними будуть наші спроби зміни законодавства.

Особливістю п'ятого технологічного укладу було домінування інформаційних технологій. Отже, реформувати законодавство на старій інформаційній основі так само безглуздо, як намагатися норми римського права безпосередньо застосовувати в сучасній українській повсякденній юридичній практиці. Ми спочатку повинні зрозуміти, які принципо-

ві зміни тягне за собою суцільний перехід на цифрову систему з точки зору обробки і використання містобудівної інформації і які наслідки для суб'єктів управлінських рішень у містобудуванні (держава, органи місцевого самоврядування, бізнес і населення) це буде мати.

Опосередкований аналіз розповсюдження наслідків останнього (інформаційного) технологічного укладу підтверджує, що Україна знаходиться ближче до периферії, ніж до центру розповсюдження наслідків циклу. Цю тезу дуже легко перевірити на прикладі впровадження ГІС-технологій – однієї з ключових елементів останнього п'ятого технологічного укладу. У США ця технологія з'явилася на початку 90-х років і майже одразу набула загальнонаціональних масштабів. ГІС-технології динамічно впроваджувалися в географічні, геологічні науки, метеорологію, екологію, транспорт, торгівлю нерухомістю, військову сферу, космічні дослідження тощо. В Західній Європі бум розповсюдження ГІС припав на початок 2000-х і мав всеохоплююче розповсюдження, в тому числі і в сфері містобудування.

В Україні перші зразки ГІС-технологій з'явилися практично одночасно з їх розвитком у США, на початку 90-х років. Одними з перших на теренах України ці технології впроваджували фірма ЕССОМ, НДПІ «Діпромисто», міста Київ, Дніпропетровськ, Донецьк та ряд інших. Але принципова різниця полягає в тому, що в США ця технологія давно перейшла до розряду повсякденності, а в Україні досі в переважній більшості проектних інститутів і населених пунктів ГІС-технології є радше дивиною, ніж звичною справою (за винятком кількох, де здійснювалося піонерне освоєння ГІС). Подібних прикладів можна навести достатньо багато, але це не входить до числа пріоритетів нашої статті.

У підсумку необхідно зазначити, що дослідники циклічного розвитку цивілізаційних процесів однастайні щодо послідовності проходження циклів:

- спочатку формується нова пропозиція у виробничій сфері, яка приносить вигоду тому, хто створив принципово нові технології виробництва відомих товарів або принципово нові товари;
- банківська сфера спрямовує грошові потоки у новостворені підприємства до стану повного насичення;
- виробництво розповсюджує нові технології на весь доступний простір, і вони переходять до розряду звичних, банківська сфера отримує надлишок коштів, на які немає виправданого попиту;
- розповсюджені технології переходять до розряду старих і перестають приносити відповідні прибутки, ринок не здатен поглинути вироблені товари, народногосподарський комплекс переходить у стадію

стагнації, спостерігається масове банкрутство підприємств, відбувається пошук нових технологій.

Але виникнення нових технологій може здійснитися виключно на базі старих. Тобто спочатку треба, щоб в Україні ГІС-технології перейшли з розряду нових до розряду старих, а потім очікувати народження більш сучасних.

Узагальнюючи наведене, варто зробити невтішний висновок, що для оновлення містобудівного законодавства в Україні є два шляхи: еволюційний і революційний.

Два шляхи

Розглянемо можливості реалізації еволюційного шляху розвитку містобудування в Україні.

Зміст еволюційного шляху полягає у послідовному продовженні накопичення досвіду і знань, необхідних для переходу на наступний технологічний рівень. Це дуже повільний і затратний шлях. Будь-яка технологія повинна стати домінуючою у відповідній сфері. В Україні цьому перешкоджає надзвичайно дешева робоча сила. Розглянемо цю тезу детальніше.

Вартість пакета ГІС коштує близько 10 000 доларів США, ще приблизно стільки ж навчання персоналу і супровід виконуваних робіт. Нескладні розрахунки з врахуванням курсу долара показують $20\ 000 \times \times 25 = 500\ 000$ грн плюс заробітна плата персоналу приблизно ті ж 500 000 грн на рік (з врахуванням податків). Отже, одне робоче місце в перший рік запровадження буде коштувати приблизно 1 млн грн. За ці кошти можна використовувати протягом року майже 10 достатньо кваліфікованих спеціалістів, але без використання ГІС. Проблема полягає в тому, що одне оновлене робоче місце не створює умов для домінування сучасних технологій. Для проектного інституту таких робочих місць має бути щонайменше 10 і кілька років регулярної роботи з ГІС-технологіями. Тільки після цього ми можемо говорити про досягнення певного рівня розуміння принципів сучасних методів обробки інформації, тому що технологія – це не просто купівля обладнання і програмного комплексу і навіть не тільки навчання персоналу, перш за все, це перетворення нової технології на буденну роботу.

Описана ситуація стосується тільки одного умовного проектного інституту, в країні таких інститутів має бути створено щонайменше 10–15 і ще майже 500 робочих груп у міських органах місцевого самоврядування. Тільки за наявності виробника і споживача, здатних розмовляти однією мовою у просуванні ГІС-технологій, можна досягти потрібних

результатів. Україні для досягнення рівноваги виробник – споживач потрібно буде ще років 10, в кращому випадку, тобто приблизно у 2030 році ми зможемо з гордістю сказати, що цей рубіж пройдено. Головною перешкодою є відсутність не спеціалістів, а достатнього попиту на цей продукт і відповідного фінансування.

Давайте пригадаємо, що в США цей період завершився ще до 2000 року, а в Західній Європі десь до 2015 року. Малоімовірно, що за цих умов Україна виявиться лідером у створенні принципово нових технологій обробки інформації і прийнятті рішень у сфері містобудування раніше, ніж завершить попередній цикл. Інші країни навряд чи будуть чекати, поки українські фахівці дозріють до геніальних проривів у технологіях.

Революційний шлях, з точки зору автора, ще менш вірогідний на теренах України. На заваді стане та ж проблема відсутності активного попиту на нову технологію. Для розквіту нової технології потрібно, щоб вона приносила прибуток, значно більший, ніж існуюча в поточний період. Для цього потрібно існування грошового потоку, який дасть можливість порівнювати звичайний прибуток і високий. В Україні при тотальній відсутності коштів і частково «схемному» підході до розподілу коштів у містобудуванні ні про які порівняння не може бути й мови.

Нам доведеться ще раз повернутися до думки, яка вже була тут висловлена – нові технології виникають на тілі старих. Тобто для того, щоб виникла нова технологія, стара повинна вичерпати себе з точки зору продуктивності і прибутковості. Відповідно для вичерпання ресурсів стара технологія має стати домінуючою у відповідній галузі народного господарства або галузі знань. У нашому прикладі з ІС-технологіями вони повинні спочатку заповнити весь інформаційний простір містобудування і тільки після цього, через певний час, можна сподіватися на появу нових пропозицій щодо більш ефективного опрацювання інформаційних потоків і прийняття рішень у сфері містобудування.

Окремі аспекти цієї проблеми вже були висвітлені автором у спільній статті з О.В. Макухіним [8, с. 27–30] і стосувалися саме інноваційних технологій. Проте не слід зосереджуватися лише на інноваційних технологіях. Залишається ще дві сфери містобудування, де можна було б очікувати прориву, – наука і прийняття рішень.

Простіше розпочати зі сфери науки. Якщо бути точнішим – з відсутності науки як такої. Незважаючи на досить короткий висновок, проблема не настільки проста.

Варто розглянути основні напрями першого періоду пострадянської науки. Їх було три:

- 1) нормотворчість (у тому числі законотворчість);

- 2) пошукові роботи;
- 3) розробка типових рішень для подальшого впровадження в практику.

Розглянемо послідовно ці напрями.

Спочатку через відсутність альтернативи до всіх робіт залучалися науковці з існуючих наукових інститутів. Але наукові інститути не змогли надати адекватну відповідь на нові виклики. Проекти законів, розроблені інститутами, не проходили погодження відомств і не відповідали вимогам законотворчості. В досить короткий проміжок часу за 5–8 років інститути як організації були замінені більш професійними компактними робочими групами. Прискорило процеси занепаду науки скорочення фінансування. В результаті наукові інститути залишилися без замовлень на законопроекти і було значно скорочено обсяг замовлень на нормотворчість.

Пошукові роботи не знаходили споживача. Радянська система впровадження результатів науково-пошукових робіт через використання в наступних проектах не давала потрібного ефекту в кінці ланцюжка наука – проект – об'єкт. На проектувальників здійснювали тиск замовники об'єктів, проектувальники вимагали нових швидких рішень від науки, а отримували «перевірені роками» рішення. Ланцюжок почав розпадатися на окремі складові.

Типові проекти – це, можливо, єдиний напрям науки, який мав попит. Але у державних посадовців виникало питання: чому за державний кошт мали здійснюватися розробки типових проектів, споживачем яких був приватний бізнес. Нехай бізнес сам себе і фінансує.

На сьогодні можна констатувати кінець колишньої наукової школи в містобудуванні, а нова ще не народилася. Проблема традиційна – немає коштів. Держава вже припинила фінансування, а приватний бізнес ще не усвідомив потребу в наукових дослідженнях. Крім того, український бізнес не має достатніх фінансових ресурсів, які він міг би спрямувати на пошук нових шляхів підвищення ефективності власного існування. Легше брати готові зарубіжні розробки.

Майже аналогічна ситуація в сфері управління. Лише в травні 2016 року в Україні був прийнятий новий Закон про державну службу, який унеможливив повальне звільнення апарату центральних органів виконавчої влади з приходом нового міністра. Загалом за 25 років існування України центральний орган виконавчої влади, до компетенції якого віднесено містобудування, понад 15 разів змінював свою назву, статус і структуру. Тільки за останніх п'ять років було змінено шість заступників міністра, відповідальних за сферу містобудування. Зважаючи на

обсяг знань, необхідних для усвідомлення завдань цієї галузі, говорити про прийняття професійних рішень не доводиться. Далі нас очікують переатестація і нова структура підрозділів у центральному органі виконавчої влади та у відповідних підрозділах на рівні органів місцевого самоврядування. Кадрова політика зможе стабілізуватися не раніше ніж через 2–3 роки.

На жаль, революційний шлях розвитку українському містобудуванню не загрожує ще найближчі 10–15 років.

Висновок не дуже втішний, але на даному етапі суспільного розвитку України в сфері містобудування, пропри амбіції та мрії, ще раз доведеться виступити не ініціатором, а споживачем ідей, скористатися досвідом інших країн. Якщо ми реально прагнемо досягти прогресу, то треба ставити досяжні цілі. Автор вважає, що цілком виправданою метою на цьому історичному відрізку часу є не досягнення статусу лідера галузі у світовому розподілі праці, а просування з периферії технологічної хвилі якомога ближче до центру виникнення новітніх технологій. Тобто завдання необхідно розділити на два етапи:

1-й – скоротити відставання від зародження і розгортання технологій з нинішніх 30 років до не більше ніж 5 років, тобто переміститися у перший ешелон технологічно розвинених країн;

2-й – створити економічні і соціальні (перш за все філософські) передумови до зародження і формулювання нової концепції технологічного прориву.

Цей процес може затягнутися на 10–15 років, і автор свідомий, що буде підданий жорсткій критиці певної частини наукової спільноти за прогноз такого повільного розвитку подій. Проте варто реально оцінювати фінансові можливості країни і суспільства, а також можливості наукової еліти до самореалізації в поточний момент.

Як можливу альтернативу повільному розвитку в умовах жорсткого фінансового дефіциту в країні можна розглянути технологію «точок росту». Автор не намагається виступити автором цієї розповсюдженої теорії, а пропонує лише скористатися світовим досвідом у запровадженні передових ідей у суспільному розвитку. Саме цей шлях і може стати альтернативою і еволюційного, і революційного шляху.

Для умов України не першому етапі (2–3 роки) необхідно створити, можливо навіть штучно, критичні умови для перерозподілу ринку наукових ідей. Ні в якому разі не об'єднувати існуючі або нові наукові центри, а створити умови для їх конкуренції з ключових напрямів наукового розвитку містобудування. Арбітрами в цій боротьбі мають виступити виключно відомі міжнародні авторитети в кінці визначеного періоду.

Переможці боротьби нічого не отримують, крім можливості подальшого розвитку, а от переможені отримують гарантії швидкого припинення їх діяльності через відсутність попиту на їхні застарілі методи мислення. Саме переможці у боротьбі – центри прогресивного мислення – і стануть майбутніми точками росту для містобудування в Україні.

Такий підхід дозволить реально розпочати докорінну перебудову ідеології українського містобудування вже через 5–7 років.

У цій частині статті ми розглянули чинники значного відставання сучасної парадигми розвитку містобудівного законодавства від потреб сьогодення. Цей розрив у формулюванні основних завдань сучасного містобудування і наявності доступного інструментарію постійно наростає та породжує зниження рівня обґрунтованості в прийнятті ключових рішень просторового розвитку країни, її частин і окремих населених пунктів.

Дві версії містобудівного кодексу

Виходячи з концепції розвитку містобудування в Україні, викладеної у попередній частині статті, автор вважає, що радикальні зміни можуть відбутися спочатку в технологічній сфері, потім у системі мислення. Тільки після цього галузь дозріє до перегляду законодавства на базі отриманого досвіду. Останнім часом все частіше виникають розмови про необхідність повернення до розробки Містобудівного кодексу. Є дві проблеми, які поки не знайшли вирішення в Україні: формулювання парадигми містобудівного розвитку і відсутність згоди щодо форми самого кодексу.

Почнемо з першої проблеми – відсутність чітко сформульованої парадигми розвитку містобудування. Визначення парадигми можна тлумачити так: сукупність фундаментальних наукових установок, уявлень і термінів, яка приймається, розділяється науковим співтовариством і об'єднує більшість його членів.

Для просування по шляху пошуку консенсусу щодо можливих шляхів розвитку містобудівної науки необхідне виконання однієї умови – чітке формулювання мети. Без визначення головної мети неможливо досягти згоди щодо завдань і методів вирішення проблем, тобто немає бази для пошуку точок дотику і напрацювання спільних поглядів на розвиток містобудування. Відповідно і парадигма як усталене й узагальнене уявлення про засади розвитку містобудування не може бути сформульована. Варто ще раз підкреслити важливість добровільного прийняття цих поглядів науковим співтовариством. У цьому випадку директивні методи або домінуюче нав'язування певної точки зору не є парадигмою, а домі-

нуванням точки зору однієї людини або групи людей. Немає значення, чим буде підкріплене таке домінування – адміністративними важелями, фінансовими вливаннями чи іншими авторитарними методами. Формування парадигми можливе лише на абсолютно рівних умовах за умови добровільного досягнення згоди всіх фахівців або більшості з них.

Не слід ототожнювати парадигму і нормативний документ. Навіть загальні засади сталого розвитку населених пунктів, викладені у відповідній постанові Верховної Ради України, не можуть вважатися парадигмою, оскільки готувалися для конкретного завдання, в певних умовах і наперед визначеним колом фахівців.

Тепер перейдемо до формальної сторони законотворення. В юридичній науці існує два тлумачення кодексу:

Єдиний кодифікований Закон, який має єдину структуру, взаємозв'язок розділів і статей. Норми такого кодексу є взаємодоповнюючими і повинні вичерпно охоплювати правовідносини у відповідній суспільній сфері. Прикладами такої побудови кодексу є Цивільний, Податковий, Земельний та ряд інших.

Другим прикладом створення кодексу є узгоджене об'єднання групи розрізнених законів, які регулюють правовідносини у певній суспільній галузі, але кожен закон має власну структуру і власну сферу регулювання. Прикладом такого кодексу є Кодекс законів про працю.

Кожний зі шляхів має як переваги, так і недоліки.

Інтуїтивно більш привабливим є створення єдиного кодифікованого закону. Переваги такого шляху очевидні і зрозумілі – єдина термінологія з побажання перетворюється на неодмінну вимогу кодексу, наскрізна структура робить його легким у використанні і виключає дублювання окремих норм, а також їх різне викладення і тлумачення, узгодження норм органічно витікає з самої побудови акта.

Але в сучасних українських реаліях створити єдиний містобудівний кодекс не тільки складно, а просто неможливо. Розглянемо лише кілька проблем, які, на погляд автора, просто не можуть бути вирішені на сучасному етапі розвитку містобудування.

Процедурні питання містобудування регулюються Законом України про регулювання містобудівної діяльності. В преамбулі до Закону визначено, що він встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів. Але з нього вилучено дві важливі сфери регулювання – будівництво й архітектура, що породжує низку проблем. Цьому сприяє відсутність парадигми, що тягне за собою різні підходи до тлумачення двох ключових проблем:

будівельної й архітектурної діяльності, їх місця в загальній структурі суспільних відносин, які охоплюють містобудування, їх підпорядкованість і взаємозв'язки.

Звідси виникають дублювання у трактуванні сфер регулювання, домінуванні в процесі створення нових об'єктів. Поки що беззастережно лідером в усіх сферах є одне почуття – бажання лідерів цих сфер діяльності підкреслити власну особисту значимість.

Закон про архітектурну діяльність згідно з преамбулою визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів. Тобто архітектура втручається щонайменше в дві не властиві їй сфери – економічної діяльності і надійності будинків. Вочевидь, що перша регулюється економічними законами, а друга забезпечується конструкціями та матеріалами. Класичний випадок, коли думаємо одне (про проектування), а пишемо про інше (про безпосередню діяльність).

Ще цікавіша ситуація в будівництві. Процедури містобудування регулюються сорок однією статтею Закону про регулювання містобудівної діяльності [9], а будівництво – кількома розділами Цивільного кодексу. При цьому варто зазначити, що норми Цивільного кодексу спрямовані переважно на врегулювання договірних відносин. Тобто наявна суттєва відмінність у формі викладення відповідних норм.

Так само є значні проблеми з узгодженням норм Закону про архітектурну діяльність і майбутнім Містобудівним кодексом. Автор має суттєві сумніви щодо можливості вилучення з Закону певних норм для перенесення їх в кодекс.

Поєднання Закону про архітектурну діяльність і Містобудівного кодексу в одному акті можливе лише за умови, що архітектори визнають цю діяльність складовою частиною містобудування. Тобто буде напрацьована парадигма (як єдність фундаментальних наукових установок, уявлень і термінів, яка приймається і розділяється науковим співтовариством і об'єднує більшість його членів) в архітектурній сфері, яка передбачає відповідне місце архітектури в структурі містобудування. Це передбачає визнання архітектури як більш спеціалізованої сфери діяльності в порівнянні з містобудуванням як більш широкої. Є певні сумніви щодо можливості досягнення консенсусу переважної більшості фахівців-архітекторів саме в такому напрямі.

Отже, залишається єдиний шлях розробки проекту Містобудівного кодексу шляхом об'єднання й узгодження вже існуючих законів як само-

стійних документів і розширення його новими частинами, що охоплюють такі сфери діяльності, як інжиніринг, девелопмент та ін.

Проте для ефективного просування цим шляхом має бути досягнута згода щодо цілі і завдань. За наявності в Україні кількох достатньо потужних груп впливу в дотичних сферах діяльності досягнення компромісу за короткий час досить проблематичне.

Деякі спроби роблять Конфедерація будівельників України, Спілка архітекторів та ще кілька менш потужних об'єднань, але поки ми не бачимо результату. Кожне з цих об'єднань має власну систему пріоритетів і свої джерела фінансування, а хто платить, той і музику замовляє. Важко давати рекомендації щодо досягнення компромісу в умовах, коли всі учасники майбутніх переговорів мають різні вихідні позиції.

Висновки

1. Не варто думати, що сучасна криза містобудування є унікальним явищем. Кризи виникають періодично в усіх сферах життєдіяльності людини – починаючи від сонячних циклів розвитку всього живого до складних соціально-економічних процесів розвитку світового господарства. Проблема не в унікальності явища, а в здатності дослідників виявити найбільш характерні закономірності і запропонувати суспільству адекватні інструменти для подолання кризових явищ або зменшення їх впливу на розвиток суспільства.

2. Новітні підходи до вивчення технологічних циклів мають певні переваги перед попереднім досвідом людства у вивченні циклічних процесів за рахунок більш комплексного вивчення всіх чинників, сфер впливу, а також напрацювання інструментарію зі зниження впливу кризових явищ на суспільний розвиток. Тому розгляд технологічної складової в розвитку сфери містобудування може дати новий поштовх до пошуку інструментарію боротьби з поточною кризою.

3. Містобудівне законодавство має двоєдину природу – з одного боку, воно є певною віртуальною моделлю ідеального стану правовідносин, а з іншого, опирається на попередній досвід роботи. Тому навряд чи можливе удосконалення законодавчої бази без опори на аналіз сучасного стану містобудівної науки, проектування і реалізації прийнятих рішень. Важливу роль у цьому поєднанні відіграє наявність парадигми розвитку містобудування як системи узгоджених поглядів фахівців з усіх сфер діяльності від генерації ідей, їх переосмислення та практичного застосування.

4. Консенсус щодо формальної структури Містобудівного кодексу є не побажанням, а необхідною умовою для початку плідної роботи над

законопроектом. Важливим є результат, а не процес. Роботу з написання проекту кодексу необхідно починати з формування чіткого уявлення про мету та основні завдання цього нормативного акта, підготовки суспільної думки до його сприйняття та лобювання галузевих інтересів у сесійній залі Верховної Ради України.

Список літератури

1. *Перцик Е.Н.* Города мира: география мировой урбанизации: [уч. пособ. для геогр. специальностей вузов / предисл. Г.М. Лаппо] / Е.Н. Перцик. – М.: Междунар. отношения, 1999. – 384 с.

2. *Иодо И.А.* Основы градостроительства (теория, методология): учеб. пособие [для архит. спец. вузов] / И.А. Иодо. – М.: Высш. школа, 1983. – 199 с.

3. *Щукин А.* Кризис города. Журнал «Эксперт» <http://rusdb.ru/gorod/concept/knyaginini/>

4. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст. 91) <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19/paran62#n62>

5. Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.

6. *Чижевский А.Л.* Земное эхо солнечных бурь. Изд. 2-е. Предисл. О.Г. Газенко. Ред. коллегия: П.А. Коржуев (отв. ред.) и др. – М.: Мысль, 1976. – 367 с. со схем.

7. *Виступ* Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України Геннадія Зубка під час засідання Архітектурно-містобудівної ради Міністерства 29.04.2016 р. <http://www.minregion.gov.ua/press/news/gennadiy-zubko-mi-mayemo-zminiti-samu-sut-mistobudivnoyi-politiki/>

8. *Манцевич Ю.М., Макухін О.В.* Проблеми впровадження інноваційних підходів у сучасну законодавчу базу містобудівної діяльності // Досвід та перспективи розвитку міст України – 2014. – № 27. – С. 25–38.

9. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 34, ст. 343) <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

10. *Геєць В.М.* Перехідна економіка: [підручник] / В.М. Геєць, Є.Г. Панченко, Е.М. Лібанова. – К.: Вища шк., 2003. – 592 с.

11. *Підгрушній Г.П.* Особливості стадійно-еволюційного розвитку регіонів України у контексті загальносвітових тенденцій: Брошура. – К.: Інститут географії НАН України, 2009. – 17 с., 1 іл., 4 табл.

12. *Полуянов В.П.* Формирование многоукладности в экономике Украины: цели и результаты / В.П. Полуянов НАН Украины. Ин-т экономики и пром-ти. – Донецк, 2000. – 80 с.