УДК 351:69

В. Ю. Глеба,
головний архітектор проектів ТОВ "Гросс", магістр державного управління

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ГАЛУЗІ МІСТОБУДУВАННЯ

Розглядаються основні базові законодавчі акти в галузі містобудування, на підставі яких формується містобудівна політика держави. Аналізуються напрацювання зі створення Містобудівного кодексу України. Визначаються розбіжності й суперечності чинних законів України у сфері регулювання планувальних процесів розвитку територій.

The main basic legislation in the field of urban develop-ment, which is formed on the basis of urban development policy of the State. Analyzes the groundwork for the establishment of the Urban Planning Code of Ukraine. We define the differences and contradictions of the laws of Ukraine in the sphere of regulation of planning processes, development of territories.

Ключові слова: регіональний розвиток, правове регулювання, містобудування, Містобудівний кодекс, законодавство.
Key words: regional development, regulation, urban development, Urban Planning Code, the legislation.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ І ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Протягом XX ст. у світі відбувалася швидка урбанізація і одночасно тривали дискусії про можливості, форми і методи найбільш раціональної організації цього процесу. Не залишилася осторонь згаданого процесу і Україна. Він пов'язаний з певними змінами, які охопили всі сфери суспільного життя країни і знаходять прояв у демократизації суспільних відносин; зміні систем господарювання і власності; загостренні проблеми нерівності та поляризації суспільства за матеріальним становищем; зростанні ролі місцевих ресурсів і обмеженні втручання держави в соціально-економічне життя міст.

Кожна з перелічених змін безпосередньо впливає на містобудування. Так, демократизація зумовила підвищення ролі громадськості та її залучення до прийняття містобудівних рішень; проблема економічної нерівності стосується не лише інтересів інвесторів та найбагатших груп населення, а й соціальної незахищеності громадян.

Містобудівна діяльність також пов'язана з новими процесами та явищами, зокрема: зміною характеру та динаміки процесів у населених пунктах, розширенням спектра замовників, упровадженням нових технологій дослідження і проектування, частковою втратою інтелектуального та професійного потенціалу провідних фірм і організацій містобудівної спеціалізації, а також з недостатністю нормативно-правового забезпечення містобудівної діяльності.

Розвиток територій, економічне зростання та соціальний захист населення неможливі без будівництва об'єктів житлового господарства, громадського обслуговування, рекреації та відпочинку, промисловості, транспорту та ін. Розміщення таких архітектурних споруд регулюється містобудівним законодавством, що потребує вдосконалення та зведення до єдиного правового поля всіх законів у цій сфері. Саме Містобудівний кодекс України, на нашу думку, і має визначати містобудівну політику держави.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО ВИРІШЕННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Зазначеній проблематиці приділяли увагу вітчизняні науковці П.П.Білик, О.М.Бондаренко, Ю.М.Білоконь, В.М.Вакуленко, В.Гилевич, М.М.Дьомін та ін.

Підготовлений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України проект Містобудівного кодексу України узгоджує законодавчі акти, що регламентують архітектурну діяльність, та процеси планування розвитку територій з боку держави. Але зазначений кодекс не прийнятий остаточно Верховною Радою України і в ньому зберігаються основні суперечності між діяльністю органів місцевого самоврядування та державних територіальних органів виконавчої влади.

Аналіз наукових досліджень свідчить про недостатню вивченість проблеми підпорядкованості місцевих державних органів містобудування та архітектури, органів з питань землевідведення, екології, санітарно-епідеміологічного захисту та інших виконкомам рад або місцевим адміністраціям, що спричиняє галузевий занепад містобудування.

НЕВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, ЯКИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

Відсутність єдиного законодавчого механізму регулювання земельних, майнових, архітектурно-планувальних і будівельних питань господарської діяльності призводить до роздержавлення стратегічних об'єктів, неконтрольованого самовільного захоплення земельних ділянок, будівельних скандалів тощо.

Рішення влади на місцевому рівні щодо передання у власність або в управління земельних ділянок та майна, що належить громадам, приймаються без урахування затвердженої містобудівної документації, а в м. Києві — всупереч їй. Під час підготовки управлінських рішень не застосовуються аналітичні дослідження та наукові розрахунки.

ФОРМУВАННЯ МЕТИ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Мета статті — проаналізувати основні законодавчі акти, які планується замінити Містобудівним кодексом України.

Головне завдання правового забезпечення галузі — систематизація законодавства у сфері містобудування, створення сприятливих умов для подальшого розвитку містобудівної діяльності, залучення інвесторів та населення до процесу розвитку населених пунктів, упорядкування розвитку територій відповідно до рішень, визначених у містобудівній документації, встановлення пріоритетності місцевих правил забудови у врегулюванні розвитку населених пунктів і територій, підвищення рівня гарантій для інвестицій у будівництво.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

До складу законодавства України про містобудування входять Конституція України, Закони України "Про архітектурну діяльність", "Про основи містобудування" та "Про планування і забудову територій". На їх базі прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів, які розширюють та конкретизують зміст указаних законів.

Закон України "Про основи містобудування" складається з преамбули та шести розділів, які включають 28 статей. Закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного середовища, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини [1].

У цьому законі (остання редакція від 14 квітня 2009 р.) під поняттям "містобудування" розуміється цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян зі створення та підтримання 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 (ст. 1 закону) [1]. У подальшому в статті при згадуванні про містобудування матиметься на увазі саме це законодавче визначення.

У Законі України " Про архітектурну діяльність " у ст.1 визначаються поняття архітектурної діяльності, її об'єктів та суб'єктів, архітектурного проекту тощо, а також розглядається порядок організації архітектурної діяльності (розділ II), визначаються спеціально уповноважені органи містобудування та архітектури, регламентується діяльність творчих спілок архітекторів (розділ III).

У розділі IV розглядається порядок здійснення архітектурної діяльності, у розділі V встановлюються права і обов'язки суб'єктів архітектурної діяльності при створенні та експлуатації об'єктів архітектури, розділі VI регламентує порядок виникнення та захисту авторського права на об'єкти архітектурної діяльності, а розділі VII містить статті щодо відповідальності за порушення законодавства про архітектурну діяльність. В останньому розділі наводяться прикінцеві положення [2].

Закон України " Про планування і забудову територій " установлює правові та організаційні засади планування, забудови й іншого використання територій і спрямований на забезпечення сталого розвитку населених пунктів з урахуванням громадських і приватних інтересів [3]. Він є найбільшим за обсягом серед основних законів, що регламентують містобудування і подальший розвиток міста, та складається з преамбули та восьми розділів.

У розділі I визначаються терміни, основні завдання планування і забудови територій, регламентується організація їх планування тощо.

Розділ II присвячено розмежуванню планування територій на загальнодержавному та регіональному рівнях.

У розділі III регулюються засади планування територій на місцевому рівні.

У розділі IV встановлюється порядок нормативного регулювання планування, забудови та іншого використання територій, розділяються регіональні та місцеві правила забудови територій, регламентується порядок вирішення питань забудови земельних ділянок та комплексної забудови території. Крім того, в цьому розділі наводиться порядок урахування громадських і приватних інтересів під час планування і забудови територій.

Розділ V присвячено державному контролю за плануванням, забудовою та іншим використанням територій, тут встановлено відповідальність за порушення законодавства під час планування чи забудови.

У розділі VI регламентуються правила міжнародного співробітництва під час планування і забудови територій, розділ VII містить прикінцеві положення [3].

Зауважимо, що у зв'язку з невпорядкованим розвитком законодавства відносно планування міста вказані закони містять розбіжності і навіть суперечності. Проілюструємо це на конкретному прикладі.

Так, у ст. 1 Закону України " Про архітектурну діяльність " наводиться таке визначення архітектурної діяльності: це діяльність зі створення об'єктів у архітектурі, яка включає: творчий процес пошуку архітектурного рішення та його втілення; координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проектів з планування забудови і благоустрою територій, будівництва будівель і споруд; здійснення архітектурно-будівельного контролю і авторського нагляду за будівництвом; здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері [2].

Водночас у ст. 1 та 2 Закону України " Про основи містобудування " наводиться таке визначення: містобудування (містобудівна діяльність) — це цілеспрямо-вана діяльність зі створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає:

1) прогнозування розвитку населених пунктів і територій;

2) проектування;

3) будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів;

4) реконструкцію історичних населених пунктів;

5) реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини;

6) створення інженерної та транспортної інфраструктури [1].

Певна конкретизація головних напрямів містобудівної діяльності відображена у ст. 2 цього закону:

— планування, забудова та інше використання територій;

— розробка і реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій;

— визначення території, вибір, вилучення (викуп) і надання земель для містобудівних потреб;

— здійснення архітектурної діяльності;

— розміщення будівництва житлово-цивільних, виробних та інших об'єктів, формування містобудівних ансамблів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та оздоровлення населення;

— створення соціальної, інженерної і транспортної інфраструктур територій та населених пунктів;

— створення та ведення містобудівних кадастрів населених пунктів;

— 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, формування і реконструкція містобудівних ансамблів, кварталів, районів і ландшафтних комплексів, зон відпочинку та природних лікувальних ресурсів;

— 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 [1].

Планувальні проблеми нецілісності адміністративно-територіальних одиниць в Україні (та їх частини), що наперед задають межі проектування, не відображають процеси в середовищі та закономірності існування і динаміки містобудівних об'єктів як різноманітних ареалів розселення. Не усуваються ці недоліки і в Законі України " Про планування і забудову територій " [3].

Тому роботи з містобудівного планування та проектування об'єктів, визначених існуючими адміністративно-територіальними межами чи інтересами держадміністрацій, як правило, містять некомплексні рішення, закладають помилкові, а то й небезпечні земельно-будівельні трансформації.

Прикладом є ізольовані та нескоординовані дії у сфері архітектурно-містобудівної діяльності щодо житлового і громадського будівництва у м. Києві та Київській області, в Автономній Республіки Крим та в інших регіонах, а також безпідставне призначення меж проектування для багатьох об'єктів.

Тільки у випадках проектування окремих будинків чи споруд питання адекватності меж і змісту об'єкта архітектурної діяльності не має такого гострого конфліктного характеру за умови урахування особливостей містобудівного контексту.

Указану проблему Міністерство регіонального розвитку та будівництва України намагається вирішити шляхом прийняття Містобудівного кодексу. Проект цього кодексу, розроблений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, схвалив Кабінет Міністрів України на своєму черговому засіданні 9 вересня 2009 р. [10]. Кодекс акумулює положення основних законів України, які безпосередньо регулюють питання планування і забудови територій, і складається з преамбули, семи розділів, 144 статей та прикінцевих положень.

У розділі 1 містяться основні положення. Зокрема, у ст. 1 наводяться визначення та їх конкретизація, у ст. 2 — мета і завдання містобудування. Метою містобудування відповідно до вказаної статті є створення і

підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини.

Виходячи з цього, до основних завдань містобудівної діяльності віднесено:

— обгрунтування майбутніх містобудівних потреб та визначення переважних напрямів використання територій для містобудівної діяльності;

— обгрунтування розподілу земель за цільовим призначенням та використання територій для містобудівних потреб;

— забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку населених пунктів;

— взаємоузгодження державних, громадських і приватних інтересів під час планування, забудови та іншого використання територій;

— визначення і раціональне взаєморозташування територій житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших територій і об'єктів;

— обгрунтування та встановлення режиму раціонального використання і забудови територій, на яких передбачена перспективна містобудівна діяльність;

— підготовку пропозицій для обгрунтування визначення земельних ділянок для містобудівних потреб на основі містобудівної документації в межах, визначених законом;

— визначення територій, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність, установлення передбачених законодавством обме-жень на їх планування, забудову та інше використання;

— регулювання забудови населених пунктів та інших територій;

— встановлення планувальних обмежень щодо використання територій;

— проектування і будівництво об'єктів містобудування;

— реконструкцію забудованих територій;

— облаштування територій інженерно-транспортною інфраструктурою [10].

У цілому, Проект Містобудівного кодексу містить положення щодо:

— принципів та основних завдань містобудування;

— повноважень органів місцевого самоврядування різного рівня та їх виконавчих органів, органів виконавчої влади з питань містобудування та архітектури щодо розроблення, погодження, затвердження містобудівної документації та шляхів її реалізації;

— урахування санітарних, екологічних, протипожежних вимог та вимог щодо запобігання техногенним і природним надзвичайним ситуаціям, а також соціальних вимог до планування і забудови територій при вирішенні питань планування і забудови територій;

— установлення складу та змісту регіональних та місцевих правил забудови;

— порядку розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації на державному, регіональному та місцевому рівнях;

— порядку проведення державної експертизи містобудівної документації всіх рівнів;

— проведення громадського обговорення проектів містобудівної документації;

— порядку надання вихідних даних для проектування об'єктів містобудування;

— здійснення будівельного та авторського нагляду у будівництві та контролю за забудовою територій;

— процедури надання дозволів на виконання підготовчих та будівельних робіт;

— порядку вирішення питань стосовно участі іноземних фахівців у будівельній діяльності та розробленні проектної документації.

Урегульовано також інші питання сфери містобудування.

Після прийняття Містобудівного кодексу України будуть скасовані Закони України "Про основи містобудування", "Про планування і забудову територій", ст. 5; 10; 15 і 20 Закону України "Про архітектурну діяльність".

До законодавчих актів, які регулюють питання, пов'язані із містобудуванням, слід також віднести:

1) Закон України "Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування" від 14 жовтня 1994 р. (остання редакція від 3 лютого 2009 р.) [4];

2) Закон України "Про Генеральну схему планування території України" від 7 лютого 2002 р. [5].

Проблеми містобудування регулюються великою кількістю підзаконних нормативно-правових актів. Передусім підзаконне нормативно-правове регулювання здійснює Кабінет Міністрів України. Як приклад назвемо Постанову Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244 "Про затвердження Положення про порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудування " [8]. Це Положення встановлює порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудування, передбачені Законом України "Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування".

Також слід приділити увагу Постанові Кабінету Міністрів України від 20 липня 2000 р. №1146 "Про затвердження типових положень про управління містобудування та архітектури обласної, Київської та Севастопольської міської, відділ містобудування та архітектури районної у місті Києві, відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства районної, районної у місті Севастополі державної адміністрації " [7].

Цією постановою затверджуються відповідні типові положення, певні права та обов'язки окремих управлінь та відділів державних адміністрацій різних рівнів. Положення є типовими, тобто вони можуть бути дещо скориговані під час здійснення державними адміністраціями управлінської діяльності.

Нормотворчу діяльність також здійснює Міністерство регіонального розвитку та будівництва України (Мінрегіонбуд). Як приклад можна навести Наказ Мінрегіонбуду від 14 травня 2007 р. "Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради при спеціально уповноважених місцевих органах містобудування та архітектури" [6]. Як бачимо, Мінрегіонбуд здійснює нормотворчу діяльність на більш низькому рівні, ніж Кабінет Міністрів України.

ВИСНОВКИ

Проведений аналіз правового забезпечення державної політики у галузі містобудування дає підстави ствер-

джувати, що відсутність загальнодержавної містобудівної політики та передача на місцевий рівень фінансування розробки містобудівної документації без наявних контрольних механізмів та стимулів з боку держави призвели до роздержавлення та децентралізації у сфері безпеки громадян, розвитку інфраструктури "суспільних благ", що не мають ринкових механізмів відтворення. У зв'язку з цим посилення ролі місцевого самоврядування, а також упровадження нових інформаційних імітаційних просторових моделей управління населеним пунктом (район, квартал, вулиця) визначають нову концептуальну роль держави як "регулятора" процесів забудови, реконструкції, облаштування територій, що з допомогою містобудівної проектної документації (інструменту) впливає на процеси соціально-економічного, політичного та гуманітарного розвитку суспільства. Отже, Україна має сформоване законодавче поле у сфері містобудування, що відображає специфіку перехідного періоду від адміністративного управління до регулювання процесів планування розвитку територій в умовах ринкової економіки та зміни соціальних стандартів.

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У статті розглянуто систематизацію законодавства у сфері містобудування та положення щодо повноважень органів місцевого самоврядування різного рівня; питання встановлення складу та змісту регіональних і місцевих правил забудови; порядку надання регуляторних актів у містобудуванні та ін.

Реформування містобудівної галузі має стосуватися основних складових, що впливають на державну політику:

1) органів виконавчої влади з питань містобудування та архітектури (Мінрегіонбуд; обласні; міські; районні; районні у містах управління та відділи) шляхом створення єдиної вертикалі субординації: підпорядкування Мінрегіонбуду головних архітекторів міст, районів, областей та єдиної місторегулюючої структури з територіальними управліннями та відділами;

2) містобудівної документації всіх рівнів як правового інструменту регулювання розвитку міст, а також управлінського механізму впливу суб'єктів державної влади та органів місцевого самоврядування (влади) на суб'єкти господарської діяльності (бізнес), що використовують земельні ділянки та забудовують території за погодженою проектною документацією.

Література:

1. Закон України про основи містобудування // Відом. Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.

2. Закон України про архітектурну діяльність // Відом. Верховної Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 246.

3. Закон України про планування і забудову територій // Відом. Верховної Ради України. — 2000. — № 31. — Ст. 250.

4. Закон України про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування // Відом. Верховної Ради України. — 1994. — № 46. — Ст. 411.

5. Закон України про Генеральну схему планування території України // Відом. Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.

6. Про затвердження Типового положення про архітектурно-містобудівні ради при спеціально уповноважених місцевих органах містобудування та архітектури: Наказ М-ва регіон. розвитку та буд-ва України (остання ред. від 2 трав. 2009 р.) // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 41. — С. 200.

7. Про затвердження типових положень про управління містобудування та архітектури обласної, Київської та Севастопольської міської, відділ міс-тобудування та архітектури районної у місті Києві, відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства районної, районної у місті Севастополі державної адміністрації: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 лип. 2000 р. № 1146 (остання ред. від 1 січ. 2008 р.) // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 30. — С. 63.

8. Про затвердження Положення про порядок накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудування: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квіт. 1995 р. № 244 (остання ред. від 1 січ. 2008 р.). — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/ cgi-bin/ laws/main.cgi?nreg=244-95-%EF>

9. Офіційний сайт Мінрегіонбуду. — Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua>

10. Проект Містобудівного кодексу України. — Режим доступу: Мінрегіонбуд. — 2009. — 18 трав. — Режим доступу: <http://minregionbud.gov.ua/ news/ data/attach/2123/codex14

Стаття надійшла до редакції 24.06.2010 р.

ПЕРЕДПЛАТА

ВИДАННЯ МОЖНА ПЕРЕДПЛАТИТИ З БУДЬ-ЯКОГО МІСЯЦЯ!

— ЧЕРЕЗ РЕДАКЦІЮ (ТЕЛ. 458-10-73);

— ЧЕРЕЗ ДП "ПРЕСА"
(У КАТАЛОЗІ ВИДАНЬ УКРАЇНИ);

— ЧЕРЕЗ ПЕРЕДПЛАТНІ АГЕНТСТВА: "САММІТ", "ІДЕЯ", "БЛІЦ ІНФОРМ", "KSS", "МЕРКУРІЙ", "ПРЕСЦЕНТР", "ВСЕУКРАЇНСЬКА ПЕРЕДПЛАТНА АГЕНЦІЯ", "ФЛОРА", "ПЕРІОДИКА", "КОБЗАР", "ДІАДА", "ДОНБАС ДЕ-ЮРЕ", "ДІЛОВА ПРЕСА", "ФАКТОР"