

25. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

26. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18–22. — Ст. 144.

27. Дзоз В. Освітня справа як складник гуманітарної політики держави / В. Дзоз // Вища освіта України. — 2004. — № 4. — С. 37–40.

28. Карпуленко М. Аналіз сучасного стану кредитування та надання допомоги студентам вищих навчальних закладів Польщі / М. Карпуленко // Збірник наукових праць Національної академії державного

управління при Президенті України. — 2010. — Вип. 1. — С. 266–272.

29. Чирич А. Современная роль университета и его реформа / А. Чирич // Університетські наукові записки. — 2007. — № 2 (22). — С. 438–447.

30. Скочиляс-Павлів О. В. Причини виникнення корупційних діянь у сфері освіти / О. В. Скочиляс-Павлів // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. — 2009. — № 2. — С. 1–9 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://lvduvs.edu.ua/nauk/visnyky/nvsvy/02\\_2009/09sovuso.pdf](http://lvduvs.edu.ua/nauk/visnyky/nvsvy/02_2009/09sovuso.pdf).

*Стаття надійшла до редакції 03.02.2012 р.*

УДК 332.14:711.4

**О. В. Рибак,**

*канд. екон. наук,  
Голова Державної архітектурно-будівельної інспекції України,  
м. Київ*

### ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті оцінено сучасний стан і проаналізовано проблеми розвитку містобудівної діяльності в Україні, визначено її регіональні пріоритети, виявлено особливості відповідного нормативно-правового забезпечення. Розроблено рекомендації щодо економіко-правового забезпечення розвитку містобудівної діяльності в сучасних умовах господарювання.

*Ключові слова: містобудівна діяльність, містобудівна документація, місто, регіональні пріоритети, розвиток, генеральний план.*

На сьогодні міста і населені пункти України, в переважній більшості, не мають генеральних планів, які б відповідали сучасним вимогам, тобто були б розроблені відповідно до діючого законодавства, містобудівних нормативів, з урахуванням сучасних відносин власності та ринкових умов господарювання. Це обумовлено, в першу чергу, тим що відповідне радянське законодавство не наділяло місцеві ради повноваженнями затвердження генеральних планів міст. У даний час, коли здійснюється реформування містобудівного і земельного законодавства, навпаки, підвищується роль місцевих рад у розробці та реалізації генеральних планів міст.

Незважаючи на те, що питанням регіонального, місцевого та міського розвитку, містобудівної політики, а також теоретичним і практичним аспектам організації містобудівних систем, регулювання містобудівної діяль-

ності присвячено низку наукових праць відомих вітчизняних і зарубіжних вчених [1–7], існуючий науковий доробок з цієї проблематики характеризується вузькою спеціалізованістю, фрагментарністю дослідження окремих проблемних аспектів, відсутністю комплексності. Отже, сучасний стан вирішення перелічених питань є суперечним. У даний час існує гостра потреба в розробках як економічного, так і правового забезпечення розвитку містобудівного комплексу, від якого багато в чому залежить міський розвиток.

*Метою статті є обґрунтування рекомендацій щодо економіко-правового забезпечення розвитку містобудівної діяльності в Україні в сучасних умовах господарювання й визначення регіональних пріоритетів у сфері містобудування.*

В умовах відсутності нових генпланів, з одного боку, і необхідності здійснення поточної робо-

© О. В. Рибак, 2012

ти з приватизації земель, з іншого, необхідна оперативна містобудівна діяльність, що забезпечує професійну ув'язку зацікавлених сторін, тобто забезпечення приватизації з урахуванням інтересів розвитку населених пунктів, що представляє складну проблему для міст України.

У зв'язку з цим окремо необхідно зупинитися на аналізі основних положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» № 3038-VI [8], прийнятого Верховною Радою України 17 лютого 2011 р. з урахуванням пропозицій Президента України, який замінив Закон України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р. № 1699-III [9]. Слід зазначити, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким змінюються права основа та система містобудівної документації, і що є принципово новим в підходах до вирішення цілого комплексу існуючих проблем у дозвільно-погоджувальній системі в будівництві, виступає не тільки практичним втіленням реформаторських ініціатив уряду в будівельній галузі, але й реальним кроком на шляху реформування сфери регіонального розвитку. Відмічений Закон України забезпечує сприятливі умови ведення бізнесу, розвиток не тільки будівельної, але й цілої низки суміжних галузей, істотне спрощення дозвільних і погоджувальних процедур, а, отже, — значне поліпшення інвестиційного клімату на місцях.

Так, у даний час оптимальним принципом управління містобудівним розвитком територій, тобто регіонів і окремих населених пунктів, залишається ієрархічний підхід, який передбачає розробку містобудівної документації в певній послідовності на наступних рівнях:

- загальнодержавному, включаючи Генеральну схему планування території України, схеми планування окремих частин території України;

- регіональному, включаючи схеми планування території Автономної Республіки Крим, областей і районів;

- місцевому, включаючи Генеральні плани населених пунктів, плани зонування територій і детальні плани територій.

Основним видом містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування й забудови території населеного пункту, є Генеральний план населеного пункту. Нововведення стосуються терміну дії такої документації — віднині він не обмежується, а зміни до Генерального плану населеного пункту можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років тільки постановою Кабінету Міністрів України.

Для населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, в межах визначених історичних ареалів у складі Генерального плану населеного пункту визначаються режими ре-

гулювання забудови й розробляється історико-архітектурний опорний план, в якому зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини.

Якщо чисельність населення в місті не перевищує 50 тисяч осіб, то Генеральні плани можуть поєднуватися з детальними планами всієї території таких населених пунктів. При цьому невід'ємною частиною Генерального плану населеного пункту є план земельно-господарського устрою цього населеного пункту, порядок складання якого визначається відповідною Постановою Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 79 [10].

Згідно із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» запроваджується новий тип містобудівної документації — план зонування території. Він розробляється з метою визначення умов і обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон і встановлює функціональне призначення, вимоги до забудови, ландшафтної організації території. План зонування території може розроблятися у складі Генерального плану населеного пункту або як окрема містобудівна документація після його затвердження.

Детальний план території уточнює окремі положення Генерального плану населеного пункту й визначає планувальну організацію і розвиток території. Для територій за межами населених пунктів така містобудівна документація розробляється відповідно до схеми планування території району з метою визначення функціонального призначення територій.

Також серед нововведень у сфері регулювання містобудівної діяльності слід зазначити вперше передбачену обов'язковість розроблення на місцевому рівні у складі містобудівної документації із землеустрою. При цьому розгляд і затвердження Генерального плану та плану зонування території віднесено до компетенції сільських, селищних і міських рад, а детального плану території — до компетенції виконавчого органа відповідної ради. Проте ані досвіду, ані методології в розробці й затвердженні генеральних планів, ані стабільного джерела коштів на фінансування цих робіт у даний час місцеві бюджети, як правило, не мають.

Одним із гострих питань містобудівної діяльності є також проблема червоних ліній. З одного боку, в земельному аспекті з червоною лінією пов'язана проблема приватизації земель або довгострокової оренди земельних ділянок із розміщенням капітальної забудови ділянок об'єктами житлового, суспільного і комунально-виробничого призначення. З іншого боку, в містобудівному аспекті червона лінія визначає межу вулиці (земель загального користування, які призначені для прокладки інженерних і транспортних комунікацій, пішохідних зв'язків, впорядкування, озеленення й освітлення вулиць тощо).

Здійснюючи короткий екскурс в аналіз особливостей регулювання містобудування за часів СРСР, необхідно обмовитися, що у зв'язку з державною власністю на землю проблема використання земель не мала тоді гостро вираженої економіко-правової суперечності, пов'язаної з різними формами власності (і, відповідно, з різними юридичними особами, пов'язаними різними економіко-правовими відносинами із землею).

В умовах «витратності» радянського містобудування забудова ділянок здійснювалася з мінімальними єдиноразовими витратами на будівництво (чинник прибутковості залежно від місця розташування і якості земельної ділянки не враховувався), а також некомплексного, централізованого фінансування галузевими міністерствами міського будівництва (з мінімізацією витрат на розвиток інженерно-транспортної інфраструктури й соціальної сфери). Червоні лінії, що представляються генеральними планами, мали в значній мірі умовний характер. Їх здійснення, що вимагало значних капітальних витрат міст на реконструкцію, представлялося у віддаленій перспективі. Генеральні плани формально фіксували бажану *концепцію розвитку міста*, але при цьому *не забезпечену достатніми матеріальними і фінансовими ресурсами і не обов'язкову для реалізації*. Нормативно-містобудівна документація того періоду не давала термінологічного роз'яснення поняття червоної лінії. Це неминуче призводило до непорозуміння у процесах проведення інвентаризації земельних ділянок і підготовки нормативно-правової документації відповідно до нового Земельного кодексу незалежної України на початкових стадіях земельної реформи.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» надається наступне визначення дефініції «червоні лінії» — визначені в містобудівній документації щодо пунктів геодезичної мережі межі існуючих і запроектованих вулиць, доріг, майданів, які розділяють території забудови та території іншого призначення [8]. Як відомо, при забудові міста необхідно дотримуватися низки умов, які знаходять своє відображення в генеральному плані. Так, червоні лінії можуть бути визначені на підставі генеральних планів міст. Генеральні плани, у свою чергу, передбачають обґрунтування вулично-дорожньої мережі міста. При цьому проводяться відповідні обміри транспортних потоків, враховується перспектива зростання транспортних одиниць, розробляється міський магістральний транспортний каркас, що забезпечує пропуск всіх транспортних засобів.

Проте розширення вулиць — лише часткове рішення проблем великих міст України. У даний час потрібно є також пробивка нових магістралей, що часто пов'язано зі значними обсягами зносу. Саме на цьому етапі відбувається зіткнення потреб місто-

будівників з інтересами забудовників, користувачів, орендарів земельних ділянок і їх власників. Ускладнює цю ситуацію той факт, що у відповідному чинному законодавстві обмеження на приватизацію, які пов'язані з перспективами містобудівної реконструкції для потреб розвитку комунальної інфраструктури міста, чітко не прописані.

Таким чином, слід констатувати, що значною мірою складний сучасний стан у сфері містобудування в Україні обумовлений недосконалістю відповідної діючої нормативно-правової бази.

*Узагальнюючи вищенаведене, можна сформулювати наступні висновки.*

Серед *негативних рис* Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» необхідно наголосити на наступних основних:

збереження положень, у відповідності з якими органи місцевого самоврядування усуваються від повноважень щодо надання дозволу на виконання будівельних робіт, знесення незаконно збудованих будівель, прийняття будівель в експлуатацію;

запровадження «короткого перехідного періоду», на протязі якого місцевим радам необхідно розробити або скоригувати відповідну містобудівну документацію та документацію із землеустрою.

Слід зазначити, що Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» є рамковим і діятиме до набуття чинності Містобудівного кодексу України — найбільш повного та системного документу, в якому повинна бути зосереджена вся нормативна база та її взаємодія в містобудівній сфері. При цьому в Містобудівному кодексі України необхідно пов'язати декілька основоположних моментів, які створюватимуть передумови встановлення зрозумілих і прозорих правил гри у сфері містобудування, включаючи:

1. Верховенство Генерального плану і обов'язкову розробку детальних схем і схем зонування (що передбачено Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»).

2. Персональну відповідальність всіх учасників процесу створення об'єкту архітектури і будівництва (і як наслідок персональну сертифікацію фахівців).

3. Обов'язкове страхування професійних ризиків і подальшої експлуатації об'єкту (дане положення в даний час не враховане в жодному з нормативних актів).

4. Реальні важелі для притягання до відповідальності за порушення містобудівного законодавства.

5. Зрозумілі і прозорі умови для реалізації інвестиційних програм в містобудівній сфері.

У той же час критична оцінка окремих положень Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [8], а також низки подальших нормативно-правових актів щодо проектування, експертизи, суспільних слухань, містобудівного моніторингу і ка-

дастру, вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності [11; 12] дозволяють констатувати, що вони спрямовані на забезпечення стійкого розвитку територій з урахуванням державних, суспільних і приватних інтересів. Введені зазначеними документами норми приводять у відповідність з містобудівною документацією програми розвитку регіонів і населених пунктів, їх господарського, соціального та культурного розвитку. Крім того, зростає увага до формування регіональних пріоритетів в містобудівній діяльності. Зокрема, 24 листопада 2011 р. Верховною Радою України прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», який дає можливість без документального підтвердження права власності або користування земельною ділянкою виконувати реконструкцію і капітальний ремонт об'єктів будівництва без зміни зовнішніх геометричних розмірів їх фундаментів у плані. Відповідні зміни зазнає процедура ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури, яка поширює повноваження територіальних органів інспекцій архітектурно-будівельного контролю в частині розгляду матеріалів і прийняття рішення щодо видачі ліцензій, їх дублікатів, копій для структурних підрозділів, внесення змін у перелік робіт, переоформлення або анулювання ліцензій.

Таким чином, розповсюдження регіональних пріоритетів у питаннях ліцензування повинне супроводжуватися також низкою супутніх процедур щодо професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури. Це підтверджується обраними напрямами державної політики щодо відповідного розширення повноважень регіональних і місцевих органів влади.

У зв'язку з цим у даний час представляється необхідним на регіональному рівні упорядкувати питання підготовки робочих кадрів, інженерно-технічного персоналу, підвищення кваліфікації фахівців для будівництва. Гостро також постають питання посилення регулюючої функції Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України в частині проведення навчання й атестації кадрів для отримання певних дозволів і ліцензій на місцях; підготовки та підвищення кваліфікації фахівців із затребуваних напрямів для регіону, зокрема, за питаннями містобудівного кадастру; розробки і впровадження роз'яснювальної і методичної документації для будівельних підприємств і організацій, поліпшення їх інформаційного забезпечення. Підставою для цього є Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі пи-

тання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури» (згідно п. 4 Порядку проведення професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, затвердженого цією Постановою, дозволяється перенесення частини функцій щодо атестації на регіональний рівень).

На численні звернення підприємств і організацій виникає потреба у функціонуванні регіональних центрів, які будуть здатні проводити організаційну роботу щодо професійної атестації кадрів, допомагати підприємствам і організаціям методично надавати своєчасну і вичерпну інформацію щодо дотримання принципів державної політики в містобудуванні. Більш того, потреба в перенесенні атестаційних процедур саме на регіональний рівень пов'язана з особливими умовами територій, на яких здійснюється будівництво, реконструкція або інші види робіт. Для цього важливим є об'єднання зусиль контрольних територіальних органів архітектурно-будівельного контролю, провідних вищих учбових закладів, громадських організацій і представників відомств у регіонах суб'єктів господарювання.

*Отже, серед пріоритетних напрямів розвитку сфери містобудування слід зазначити доцільність перенесення низки важливих функцій на регіональний рівень, включаючи:*

- проведення організаційної роботи щодо проходження фахівцями у сфері містобудування професійної атестації;

- розробка й узгодження з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України кваліфікаційних вимог, питань і процедури професійної атестації;

- проведення підвищення кваліфікації та підготовки фахівців для будівництва;

- ведення реєстру фахівців на регіональному рівні та відповідної організаційної роботи щодо їх внесення до реєстру на державному рівні;

- виконання регіонального замовлення на атестацію фахівців у сфері містобудування;

- моніторинг ринку праці та забезпеченості будівництва фахівцями, що пройшли професійну атестацію;

- надання методичної допомоги й посилення інформаційного забезпечення будівельних підприємств і організацій щодо новачій у цих сферах.

Що стосується забудови житлових зон міст, то в якості висновків необхідно виділити наступні основні заходи, реалізація яких в рамках Генеральних планів сприятиме вдосконаленню принципів такої забудови і в цілому розвитку міст:

- ліквідація на житлових територіях об'єктів, що суперечать нормативним вимогам до використання і забудови цих територій;

формування комплексної забудови, що відповідає соціальним вимогам доступності об'єктів і центрів повсякденного обслуговування, міського транспорту, об'єктів відпочинку, озеленення;

ліквідація аварійного і старого житлового фонду, а також морально застарілого житла;

збереження і збільшення різноманіття житлової забудови, що відповідає запитам різних типів житлової забудови (багатоквартирної, різного рівня комфортності, малоповерхової, блокованої з приватними ділянками, котеджної).

Подальші наукові дослідження процесів економіко-організаційного забезпечення розвитку містобудівної діяльності повинні бути зосереджені на аналізі фінансових джерел, оцінці інвестиційної складової й особливостей договірної регулювання відносин у сфері містобудування.

### Список використаної літератури

1. Асаул А. Н. Предпринимательские сети в строительстве / А. Н. Асаул, Е. Г. Скуратов, Г. Е. Локтева. — СПб. : Гуманістика, 2005. — 256 с.

2. Габрель М. М. Просторова організація містобудівних систем / М. М. Габрель ; Ін-т регіональних досліджень НАН України. — К. : Видавничий дім А. С. С, 2004. — 400 с.

3. Жовнірчик Я. Міська політика і вдосконалення механізму розвитку міст / Я. Жовнірчик // Управління сучасним містом. — 2004. — № 1–3. — С. 210–219.

4. Кравченко В. І. Житлове будівництво і розвиток міст: новітні тенденції / В. І. Кравченко, К. В. Паливода. — К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. — 117 с.

5. Крашенников А. В. Градостроительное развитие жилой застройки: исследование опыта западных

стран / А. В. Крашенников. — М. : Архитектура-С, 2005. — 112 с.

6. Любовный В. Я. Макроэкономические факторы развития российских городов и задачи градостроительной политики / В. Я. Любовный, О. С. Пчелинцев // Проблемы прогнозирования. — 2006. — № 5. — С. 10–32.

7. Ткачук А. Регулирование градостроительной деятельности: чего ожидать? / А. Ткачук // Зеркало недели. — 2011. — 28.04 (№ 16). — С. 12–13.

8. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 18. — Ст. 735. — (Зі змін. та доп.).

9. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1699-III // Офіційний вісник України. — 2000. — № 20. — Ст. 813.

10. Про затвердження Порядку складення плану земельно-господарського устрою території населеного пункту : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 р. № 79 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 15. — Ст. 386.

11. Про затвердження Порядку проведення містобудівного моніторингу : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 01 вересня 2011 р. № 170 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 88. — Ст. 3211.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності : Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4220-VI // Голос України. — 2012. — 18 січня. — № 8.

*Стаття надійшла до редакції 13.01.2012 р.*