

I. O. ІЗАРОВА

ДО ПИТАННЯ КОДИФІКАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Аналізуються проблеми створення єдиного кодифікованого акту в сфері правового регулювання містобудування – Містобудівного кодексу України, шляхи вдосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: *правове регулювання містобудування, Містобудівний кодекс.*

© ІЗАРОВА Ірина Олександрівна – кандидат юридичних наук, доцент кафедри Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

Анализируются проблемы создания единого кодифицированного акта в сфере правового регулирования градостроительства – Градостроительного кодекса Украины, пути усовершенствования действующего законодательства.

Ключевые слова: правовое регулирование градостроительства, Градостроительный кодекс.

The article devoted to the problems of creating a single codified act - the Town Planning Code, offered on ways to improve current legislation.

Key words: legislation in the field of urban development, Urban Planning Code.

Величезна кількість нормативно-правових актів, які регулюють відносини в галузі архітектури і містобудування, призводить до незручності їх застосування, зокрема внаслідок їх суперечливого характеру, тому надзвичайно важливим кроком є систематизація цих норм, зокрема шляхом створення єдиного кодифікованого акту – Містобудівного кодексу України. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 536-р. було схвалено концепцію¹, а у вересні 2009 р. і проект Містобудівного кодексу України². Ця ініціатива підготовки і прийняття єдиного кодифікованого акту у сфері містобудування дуже актуальна і необхідна, але актуальним і доцільним було б проведення ґрунтовних правових досліджень у сфері правового регулювання містобудування.

Практика кодифікації законодавства у сфері містобудування застосовується в багатьох країнах. Зокрема, відомий досвід наших російських колег, які вже двічі – у 1998 та в 2004 р. – підготували і прийняли Містобудівний кодекс РФ³, а 25 червня 2008 р. – Містобудівний кодекс міста Москви⁴.

Останнім часом наукова спільнота РФ багато уваги приділяє науковим дослідженням у сфері регулювання містобудування. Зокрема, І.М. Смоляр у праці «Градостроительное право. Теоретические основы» вперше в російській науці виділяє предмет, метод і структуру сучасного містобудівного права, його зв'язок із теорією містобудування і містобудівним плануванням⁵. Містобудівне право як окрему галузь права виділяють також О.П. Анісімов, Н.Г. Юшкова⁶, С.О. Кузнецова⁷ та багато інших російських науковців.

Надзвичайно корисним буде і дослідження досвіду регулювання відносин містобудування в таких країнах, як Великобританія, США, Франція тощо.

Усе це зумовлює необхідність ґрунтовного детального наукового дослідження у сфері правового регулювання відносин містобудування та архітектури, передусім, щодо визначення необхідності та доцільності прийняття кодифікованого акту у сфері містобудування, а також його концепції, структури та відносин, які вимагають правового регулювання.

Можна із впевненістю стверджувати, що містобудування як вид самостійної професійної діяльності виникло дуже давно, оскільки організована забудова місць проживання людству притаманна із часів Месопотамії та єгипетської цивілізації. Археологічні та інші джерела свідчать про те, що планування будівництва вулиць, транспортних потоків, проведення води, каналізації, виділення зон для приватних житлових будівель тощо, використовувалися давніми людськими цивілізаціями.

Давні римляни планували міста з огляду на воєнну безпеку та гарне транспортне сполучення (наприклад, річного), обов'язковою охорони міста мурами, але поступалися давнім грекам в умінні пов'язати план міста із оточуючим середовищем. Римляни сформулювали основні положення регулярної (прямокутної) плану-

вальної системи, виділили декілька основних категорій міст – військові, адміністративні центри, торгові та портові, а також курортні міста, а також стратегічно підходили до вибору місця розташування міст⁸. Одночасно поступово формувалися основні підходи до врегулювання відносин, пов'язаних із будівництвом, містобудуванням та проектуванням, - законодавче закріплення та наукові вчення.

Однією із найдавніших пам'яток містобудування є трактат Вітрувія I ст. до н.е., в якому видатний вчений-інженер виклав вчення про чотири стихії та уявлення про універсальне об'єктивне значення числових закономірностей та пропорційних відносин, які можна виявити в побудові Всесвіту та людини і без яких не можна побудувати красиву будівлю або відлагоджений механізм⁹. Ця книга вже понад дві тисячі років становить неабиякий інтерес для містобудівників, архітекторів, визначила характер і напрям розвитку мистецтва і творчості часів Відродження.

Людство успішно використовувало досвід регулювання містобудівної діяльності, зокрема трактат Манасара V-VII ст. н.е. як зібрання будівельних та художніх норм та правил¹⁰, якими визначалися вимоги тогочасного містобудування. Епоха Середньовіччя відображає процес становлення міської централізованої влади, тому широкі транспортні магістралі, широкі мости та багаточисельні житлові райони не часто зустрічаються у тогочасних європейських містах. Основною моделлю забудови середньовічного міста з урахуванням передусім вимог безпеки була форма зірки, або «зіркоподібне» місто, що характерне, зокрема, для Флоренції, яка перебувала в авангарді тогочасного міського планування, де радіальні вулиці відходять від центру духовного, військового або міського життя¹¹. Але правове регулювання містобудування не розповсюджене, тому кожен забудовник не обмежується, реалізуючи свої фантазії, що призвело до створення прекрасних ансамблів середньовічних італійських містечок, зокрема, творіння геніального Рафаеля Санті, який створив ідеальну централізовану структуру італійського міста часів Відродження.

У XX ст. Західна Європа, Північна Америка, Японія та Австралія пройшли складний шлях організації міського планування у сучасних умовах, подолання проблем бурхливого розвитку промисловості у місті та організації взаємозв'язку із елітною житловою забудовою в умовах збереження здорового довкілля. Містобудування як процес організованого планування міста та інших населених пунктів у Великобританії покликане сприяти гармонізації економічного розвитку та збереженню довкілля. Після Другої світової війни країна стикнулася із загрозою надмірної урбанізації та індустріалізації міст, а також жахливого забруднення, внаслідок чого декілька Королівських комісій з питань обмеження індустріалізації, ефективного розподілу земель, поліпшення та створення нових міст створили новий базис для регулювання в сфері містобудування - Закон про планування міст та країни 1947 р. та Закон про нові міста 1946 р. Основою нормативно-правового регулювання містобудування у Великобританії є Закон про планування міст та країни 1947 р., доповнений урядовим циркуляром 1955 року. Ним було відмінено перший Закон про житлове та міське планування 1909 р., а також пізніші – Закон про житлове та міське планування 1919 р., Закон про міське планування 1925 р. та Закон про планування міста та країни 1932 р. Законом 1947 р. націоналізовано право на розробку земель, тобто встановлено право місцевої влади приймати місцеві плани та Уніфікований план розвитку, де можна

визначати, що саме і де можна побудувати, відмічаючи це на місцевому плані розвитку. Ця система не відтворює систему зонування, прийняту в США, але дозволяє встановити внутрішні *плани*, де визначити основну мету та призначення земель. Внутрішні плани із часом виявили свою недосконалість, у зв'язку із чим до них постійно вносили зміни.

У 1960–70-і роки багато спеціалістів із міського планування розвернулися убік зменшення втручання у планування будівництва міст, оскільки дотримувалися думки, що зайві прямі лінії, відсутність індивідуалізованого людського підходу призвели до зростання злочинності, багатьох соціальних проблем у міського населення. Створення більш традиційної індивідуальної житлової забудови у Великобританії та Франції впродовж 1970-х років призвело до ліквідації таких проблем, створення концепції індивідуалізму та розмаїття в суспільстві та міському плануванні – основним засадам постмодерністської теорії.

У Франції із 1967 р. основною метою планування міст є різні варіанти управління землекористуванням у довгостроковій перспективі – Основні схеми міського управління та будівництва, або правила землекористування на місцевому рівні для негайного застосування – «Місцеві плани містобудування», які після 1967 р. отримали назву Плани організації земель, в яких місцева громада визначає зонування та графік організації і освоєння своїх земель на підставах ефективності використання і перспективного поліпшення довкілля. Таке планування у Франції відбувається на двох рівнях залежно від кількості населення: планування міст-агломерацій із населенням понад 50000, або населені пункти із населенням менше 5000.

Плануванням містобудування у Франції займаються групи спеціалістів із приватних та державних установ, архітектори, інженери, юристи, економісти, географи, соціологи, ландшафтні архітектори, археологи, а також ті фахівці, участь яких необхідна та ефективна при розробці планів для тієї чи іншої місцевості. Така група відповідає за підготовку документів, які проходять обов'язкове державне затвердження місцевою владою або владою відповідного рівня. Органи державної влади у Франції стимулюють приватний сектор економіки до участі у плануванні ефективного землекористування.

Чинне законодавство Англії включає Закон про планування міст та країни 1990 р. Цим законом було вдосконалено систему планування містобудування, відповідно до якої забудовник не тільки міг бути обмежений у своїх проектах, а й зобов'язаний фінансово відшкодувати місцевій громаді зміни в навколишньому середовищі, самостійно визначаючи це для того, щоб уникнути заборони на будівництво. Цей закон було доповнено Законом про планування пам'ятників та заповідників 1990 р., Закон про планування застосувань небезпечних речовин 1990 р. та Законом про планування – додаткові положення 1990 р. Саме ці акти отримали узагальнюючу назву визначення «Законои про планування» і є певною системою нормативних документів, що регулюють відносини містобудування, планування розвитку міст та інших населених пунктів у Великобританії.

Істотні доповнення та зміни до вказаних актів та до Концепції розвитку планування в Англії містяться у Законі про планування та обов'язкову купівлю 2004 р. Внутрішні плани та Місцеві плани були відмінені, а натомість створено систему Обмеження місцевого містобудування, яка включала Місцеві нормативи розвитку та Додаткові нормативи планування. Стратегія місцевого територіально-го розвитку, яка затверджується місцевими громадами Великобританії, замінила

Внутрішні плани як стратегічний нормативний документ із планування розвитку міст та населених пунктів, було встановлено основні цілі розвитку земель – житлове будівництво, промислове тощо.

Кожна країна Об'єднаного королівства має свою власну систему планування, яку встановлюють Асамблея Північної Ірландії, Шотландський парламент та Асамблея Уельсу. Основним актом, який регулює положення про містобудування в Ірландії, є Наказ про планування Північної Ірландії 1991 р., у Шотландії – Закон про планування міст та країни Шотландії 1997 р. та Закон про планування Шотландії 2006 р.

Сучасна система правового регулювання містобудування в США заснована на таких принципах: по-перше, чітке юридичне оформлення відносин у сфері містобудування; детальне визначення повноважень суб'єктів містобудування; делегування місцевій владі та громаді повноважень у сфері містобудування; створення в масштабі країни системи трьохрівневого управління використанням територій – загального, спеціального та судового. Здійснення правового регулювання містобудування в США відбувається в межах паралельних систем – загального, або комплексного, та спеціального, або галузевого, планування містобудування, що характеризує систему як децентралізовану. При цьому місцева влада займається розробкою короткострокових планів регулювання зонування окремих міст, районів, з урахуванням перспектив розвитку земель. Так, прикладом альтернативного вирішення організації містобудування (аніж його детальне нормативно-правове регулювання) є Хьюстон. Це мінімально забудоване місто в світі, будівництво якого не регулюється єдиним законом про зонування та вимоги до будівництва, окрім законів щодо обмеження земель щільності забудови, вимог до місць паркування, тощо, хоча конкретні види використання земель не встановлено. Враховуючи те, що такий закон тричі провалювали виборці Хьюстона, можна зробити висновки про те, що надання повноважень міській владі та методи фінансування можуть дати позитивні результати, не створюючи при цьому детально врегульованої правової бази. Але така практика поки що поодинокі.

Отже, людство давно усвідомлювало і застосовувало планування забудови міст компактного проживання із застосуванням організованого планування, яке включає розробку житлової забудови, транспортних шляхів, водопостачання, каналізації, захисту міста тощо, і основним важелем регулювання таких відносин є нормативно-правова база.

Необхідність прийняття єдиного кодифікованого акту в сфері містобудування дають можливість, по-перше, створити основний законодавчий акт вищої юридичної сили в сфері містобудування, що стане базою нормативно-правового регулювання відносин у цій сфері; по-друге, систематизувати та уніфікувати норми, що регулюють відносини у сфері містобудування.

Якщо проаналізувати практику організації міського планування в інших країнах, зокрема США та Великобританії, то слід відзначити тенденції постійного вдосконалення та пошуку найбільш ефективних методів та способів урегулювання сфери містобудування. Але основну увагу законодавці приділяють зонуванню земель; територіальному плануванню – довгостроковому та короткостроковому; особливостям здійснення будівництва у заповідних, рекреаційних зонах тощо, а також збереженню навколишнього середовища.

Нормативно-правовим актом, який регулює питання містобудування в РФ, є Містобудівний кодекс РФ 2004 р. Він містить загальні положення, повноваження

органів державної влади РФ, повноваження органів державної влади суб'єктів РФ, органів місцевого самоврядування; територіальне планування; містобудівне зонування; планування територій; архітектурно-будівельне проектування, будівництво, реконструкцію об'єктів капітального будівництва; інформаційне забезпечення містобудівної діяльності; відповідальність за порушення законодавства в цій сфері; а також особливості здійснення містобудівної діяльності в суб'єктах РФ – містах федерального значення Москві та Санкт-Петербурзі¹². Така структура відображає цілісний та системний підхід до нормативно-правового забезпечення сфери містобудування в РФ.

Зміни у законодавстві РФ з 1 січня 2010 р., внесені до основного закону про містобудування, стосуються припинення дій ліцензій на будівництво та проведення проектних робіт, які були відмінені 1 січня 2009 р. узв'язку із встановленням інституту саморегулювання в цій галузі. Інститут саморегулювання є важливим і необхідним кроком у нормативно-правовому регулюванні відносин у сфері будівництва та архітектури.

Підготовка проекту МБК України є важливим та актуальним кроком у вдосконаленні вітчизняної правової системи, яка дасть можливість створити ефективний правовий механізм регулювання містобудування в країні. Структура МБК України включає: основні положення; державне регулювання у сфері містобудування; планування територій – нормативно-правові засади на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні; забудова територій – правила, зонування територій, архітектурно-будівельне проектування; реконструкцію територій; заходи із забезпечення містобудівної діяльності, в тому числі ліцензування та атестація будівельної діяльності; міжнародне співробітництво; відповідальність за правопорушення¹³. Основними вимогами є визначення та умови сталого розвитку міст, зокрема, створення довгострокового ефекту соціальної та екологічної розбудови міст і населених пунктів, зокрема компактне та ефективне використання земель; зменшення використання шкідливих виробництв; ефективне використання природних та інших енергетичних ресурсів; зменшення забруднень та відходів людської життєдіяльності; підтримання природної системи, довкілля; створення нормальних житлових та побутових умов для існування людини; активна участь місцевої спільноти в організації містобудування, а також збереження місцевої культури та традицій.

Отже, для вдосконалення структури проекту МБК України слід звернутися до дослідження таких аспектів містобудування, як охорона довкілля, збереження місцевої культури та традицій, ефективне використання природних ресурсів, розвиток інфраструктури міст та населених пунктів, активна участь місцевої спільноти.

Цілком зрозуміло, що організоване планування розвитку та розбудови сучасних міст, до яких належить, зокрема, зонування земель, організація споживання ресурсів, транспортного сполучення, взаємозв'язку житлової та громадської забудови, є результатом детального, тривалого і ефективного обмеження, а також керівних рекомендацій щодо процесу проектування та будівництва міста, які визначають щільність, особливості, стиліові та естетичні уподобання, безпеки та нормального функціонування міста. Потрібно також відзначити можливість організації нормального планування і розвитку вже існуючого міста на основі детального нормативно-правового регулювання.

Отже, у світі зберігається тенденція створення або консолідації існуючих нормативно-правових актів в єдиний кодифікований акт, який регулює сферу місто-

будування. Це зумовлює необхідність прийняття Містобудівного кодексу України. Прийняття кодифікованого акту – основного законодавчого акту в сфері містобудування дасть змогу систематизувати та уніфікувати існуючі норми, що регулюють відносини у сфері містобудування.

Порівнюючи структуру проекту основного кодифікованого акту в сфері містобудування України з кодексами інших країн, слід зазначити, що структура МБК України повинна відповідати сучасним вимогам та створювати надійну базу нормативно-правових актів, зокрема, включати норми про збереження і підтримання довкілля, збереження місцевої культури та традицій, ефективне використання природних ресурсів, розвиток інфраструктури міст та населених пунктів, активну участь місцевої спільноти як невід’ємні частини організації ефективного містобудування.

Серед подальших перспективних досліджень у даному напрямі, слід вважати обґрунтування доцільності виділення окремої галузі вітчизняного права – містобудівного права..

1. Концепція Містобудівного кодексу України: схвал. розп. Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 53. – Ст. 2171.
2. Проект Містобудівного кодексу України // <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2123&lang=ru>
3. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Российская газета. – № 290. – 2004 г.; Градостроительный кодекс РФ от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // Российская газета. – № 91. – 1998.
4. Москвин-Тарханов М.И. Конституционные основания градостроительного законодательства Москвы // Вестник Московского городской Думы. – 2005. – № 6. – С. 284-287.
5. Смоляр И.М. Градостроительное право. Теоретические основы. / Труды РААСН – М., 2000. – 112 с.
6. Анисимов А.П., Юшкова Н.Г. Градостроительное право - новая отрасль в системе российского права // Право и политика. – 2008. – № 9. – С. 2105-2113.
7. Кузнецова С. А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – 188 с.
8. Градостроительство // Под ред. В. Шкварикова. – М., 1945. – С. 66-70.
9. Витрувий. Десять книг об архитектуре. Репринтное издание. – М., 2006. – С. 6.
10. Градостроительство // Под ред. В. Шкварикова. – М., 1945 г. – С. 130.
11. Там же. – С. 103-106.
12. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Российская газета. – № 290. – 2004.
13. Проект Містобудівного кодексу України // <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2123&lang=ru>