

Рибак К. О.,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЮРИДИЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF URBAN DEVELOPMENT

У статті досліджується специфіка юридичного регулювання містобудівної діяльності у країнах Співдружності Незалежних Держав (СНД) – Республіці Білорусь та Республіці Казахстан. Одночасно аналізується чинне законодавство України у сфері містобудівної діяльності та надаються пропозиції щодо напрямів та способів його удосконалення з урахуванням міжнародного досвіду.

Ключові слова: юридичне регулювання, міжнародний досвід, містобудівна діяльність, архітектурна діяльність, будівельна діяльність.

В статье исследуется специфика юридического регулирования градостроительной деятельности в странах Содружества Независимых Государств (СНГ) – Республике Беларусь и Республике Казахстан. Одновременно анализируется действующее законодательство Украины в сфере градостроительной деятельности и высказываются предложения касательно направлений и способов его усовершенствования с учётом международного опыта.

Ключевые слова: юридическое регулирование, международный опыт, градостроительная деятельность, архитектурная деятельность, строительная деятельность.

The author of the article studies the specifics of legal regulation of urban activities in the countries of the Commonwealth of Independent States (CIS) – Belarus and Kazakhstan. Simultaneously the author analyzes the current legislation of Ukraine in the field of urban activities and expresses propositions for the directions and ways of its improvement, taking into account international experience.

Key words: legal regulation, international experience, urban activities, architectural activities, construction activities.

Містобудівна діяльність є однією із функцій будь-якої держави. Особливе значення цієї діяльності пов'язане з її прямим впливом на економічний, соціальний, культурний розвиток держави та взагалі на рівень життя населення. Проте варто пам'ятати, що містобудівна діяльність є потенційно небезпечним видом діяльності, оскільки порушення обов'язкових вимог безпеки у сфері містобудівної діяльності може призвести до тяжких, незворотних наслідків, пов'язаних із здоров'ям і життям людей та з величезними матеріальними збитками. У зв'язку з цим, держава зобов'язана створити необхідні умови для розвитку містобудівної діяльності шляхом встановлення відповідних нормативів і правил, а також забезпечення їх дотримання.

Юридичне регулювання містобудівної діяльності здійснюється шляхом законодавчого та підзаконного регулювання відповідних відносин в усіх спектрах містобудівної діяльності: від концептуального бачення розвитку галузі до детального регламентування всіх процесів містобудівної діяльності. Проте дослідження юридичного регулювання містобудівної діяльності, на нашу думку, буде неповним без вивчення, осмислення і, у разі необхідності, адаптації досвіду зарубіжних країн у зазначеній сфері.

Дослідженням окремих питань містобудівної діяльності займалися чимало вчених-адміністративістів, серед яких варто назвати В.М. Вакулєнка, О.В. Єрхова, І.О. Ізарову, Т.О. Коломоєць, С.Г. Кравченка, Р.В. Миронюка, В.Г. Ольху, М.К. Орлатого, Н.Г. Плахотнюка, Р.С. Ярошевську. Однак сьогодні

поза увагою науковців залишається специфіка юридичного регулювання містобудівної діяльності у зарубіжних країнах. Враховуючи зазначене, метою статті є вивчення особливостей нормативно-правового регулювання містобудівної діяльності у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан.

Міжнародний досвід юридичного регулювання містобудівної діяльності являє для нас, безсумнівно, значний теоретичний і практичний інтерес. Але водночас ми маємо пам'ятати про необхідність розробки власних концептуальних ідей, пропозицій, які будуть враховувати особливості історичного розвитку і сучасного стану економічної, політичної, соціальної ситуації у нашій країні.

Предметом дослідження даної статті ми обрали юридичне регулювання містобудівної діяльності у країнах Співдружності Незалежних Держав (СНД) – Республіці Білорусь та Республіці Казахстан. Аналіз законодавства зазначених країн дасть змогу виявити не лише позитивні моменти, а й прогалини і суперечності, що створюють перепони для функціонування містобудівної галузі. Вибір країн СНД пояснюється тісною співпрацею України з Республікою Білорусь та Республікою Казахстан у політичній, економічній, екологічній, гуманітарній, культурній та інших галузях.

Ключовим документом, що визначає перспективи розвитку містобудівної діяльності на найближче майбутнє у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан, є, відповідно, Концепція розвитку будівельного комплексу Республіки Білорусь на 2011–2020 рр. [1]

та Стратегічний план розвитку Республіки Казахстан до 2020 р. [2].

Основною метою розвитку будівельного комплексу відповідно до Концепції розвитку будівельного комплексу Республіки Білорусь на 2011–2020 рр. є створення сучасних енергоефективних та ресурсоекономічних, екологічно безпечних будівель і споруд, нових конкурентоспроможних на внутрішньому і зовнішніх ринках будівельних матеріалів, які не поступаються за своєю якістю європейським.

Стратегічний план розвитку Республіки Казахстан до 2020 р. позначає шлях розвитку суверенної республіки, спрямований на трансформацію країни в одну з найбезпечніших, стабільних, екологічно стійких держав світу, яка динамічно розвивається, зокрема й у сфері містобудівної діяльності. Одним із ключових напрямків розвитку Республіки Казахстан є будівельна індустрія і виробництво будівельних матеріалів [2].

Стосовно України можна сказати, що на законодавчому рівні відсутня Концепція розвитку містобудівельної діяльності України, яка б визначала основні напрями та перспективи розвитку України у цій сфері. Хоча основні напрями державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів, правові та економічні шляхи їх реалізації, зокрема у сфері містобудівної діяльності, регламентовано у відповідній Концепції сталого розвитку населених пунктів (раціональне використання земельних, водних, рекреаційних та інших природних ресурсів, створення умов для їх відновлення; підвищення рівня забезпеченості житлом, виходячи з потреб і можливостей різних верств населення, гарантованого забезпечення житлом соціально незахищених громадян) [3]. Варто також звернути увагу на Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020», що визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Хоча на відміну від згаданої Концепції сталого розвитку населених пунктів серед 62 реформ та програм розвитку держави до 2020 р. в Указі Президента йдеться лише про дві з них, які опосередковано стосуються містобудівної діяльності – за вектором розвитку: Реформа транспортної інфраструктури; за вектором безпеки: Програма збереження навколишнього природного середовища [4].

Сьогодні законодавча база, що регулює містобудівну діяльність у країнах СНД, зокрема Республіці Білорусь та Республіці Казахстан, представлена чисельними правовими актами, які поділяються на нормативно-правові та нормативно-технічні.

Галузевими законами у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан, які регулюють відносини у сфері містобудівної діяльності, є, відповідно, Закон Республіки Білорусь «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» [5] та Закон Республіки Казахстан «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Казахстан» [6].

Зазначені закони регулюють відносини, що виникають між державними органами, приватними особами у процесі здійснення архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності у Республіці Білорусь і Казахстан, та спрямовані на формування повноцінного життєвого середовища та життєдіяльності людини, сталий розвиток населених пунктів і міжселіщних територій. Вони містять загальні положення про державне регулювання в галузі архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності, визначають дозвільну документацію, інформаційне та фінансове забезпечення архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності, питання контролю і нагляду у сфері архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності тощо [5; 6].

За результатами вивчення названих законів можна зробити декілька висновків. По-перше, закони Республіки Білорусь та Республіки Казахстан у сфері містобудівної діяльності розрізняють три види діяльності – містобудівна, архітектурна, будівельна. За своїм змістовним наповненням зазначені види діяльності збігаються та виступають, фактично, самостійними елементами системи формування повноцінного життєвого середовища та життєдіяльності людини, сталого розвитку відповідних територій. Досліджуючи це питання, А.Н. Хижняк розглядає містобудівну, архітектурну та будівельну діяльність як певні стадії забудови території, а саме: територіальне планування, архітектурно-будівельне проектування та будівництво. На його думку, цикл діяльності є замкнутим, одна стадія без іншої неможлива [7]. Ми погоджуємося з такою точкою зору, оскільки неможливо розпочати процес будівництва без попереднього планування територій, інфраструктури та створення архітектурного проекту.

На відміну від цих країн законодавство України у сфері містобудівної діяльності об'єднує містобудівну, архітектурну та будівельну діяльність в одне поняття «містобудівна діяльність», визначення якого надане у ст. 1 Закону України «Про основи містобудування» [8]: це цілеспрямована діяльність публічної адміністрації, 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 під час збереження традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Проте слід сказати, що питання планування та будівельної діяльності у нашій країні регулюються окремим законом – Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [9]. З огляду на це, актуальним є питання про доцільність подальшого існування двох законів з однаковим предметом правового регулювання – Закону України «Про основи містобудування» [8] та Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [9]. Вказані закони

були прийняті у різні часи, навіть у різні епохи, що призвело до існування чисельних протиріч в їх змісті, зокрема і термінологічного характеру. Шлях виправлення ситуації, що склалася, ми бачимо лише один – визнати нечинним Закон України «Про основи містобудування», оскільки більшість його положень застаріли. Проте окремі його норми відповідають сучасному стану суспільних відносин у сфері містобудівної діяльності, що робить можливим їх перенесення до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Продовжуючи, зазначимо, що особливе місце у чинному законодавстві Республіки Білорусь та Республіки Казахстан у сфері містобудівної діяльності займають міжнародні акти. Взаємний вплив держав сьогодні досягнув такого рівня, за якого потрібно виробити єдині правила діяльності, зокрема у містобудівній сфері, та сформувати повноцінну систему взаємовідносин і координації діяльності. Існує багато двосторонніх та багатосторонніх міжнародних правових актів, що стосуються питань містобудівної діяльності, прийнятих у рамках Співдружності Незалежних Держав. Зокрема, Угода про співробітництво в будівельній діяльності від 9 вересня 1994 р. [10], Містобудівна хартія Співдружності Незалежних Держав (Мінськ, 4 червня 1999 р.) [11], Угода про взаємне визнання ліцензій на здійснення будівельної діяльності, які видаються ліцензійними органами держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (Москва, 27 березня 1997 р.) [12] тощо.

Відповідно до Угоди про співробітництво в будівельній діяльності від 1994 р., створена Міжурядова рада зі співробітництва у будівельній діяльності держав-учасниць СНД [10]. Основною метою Ради є розвиток співробітництва у будівельній діяльності. У поняття співробітництва в будівельній діяльності входить виконання інженерних вишукувань у будівництві, проектних робіт, включаючи розробку містобудівної документації, архітектурна діяльність і виконання будівельно-монтажних робіт, а також виробництво будівельних матеріалів, виробів та конструкцій, виготовлення будівельних і дорожніх машин і різної будівельної техніки в інтересах учасників Угоди.

Реалізація Містобудівної хартії СНД передбачає прийняття національним органом державного управління будівництвом, містобудівною та архітектурною політикою низки таких заходів, як: створення національного та міждержавного інформаційних банків даних нормативно-правових актів та інших основоположних документів у сфері містобудівної діяльності Співдружності; створення системи інформаційно сумісних містобудівних та територіальних кадастрів держав-учасниць Співдружності; розробка національних та міждержавних словників термінів і понять містобудівної діяльності на основі існуючих дефініцій і т. п. [13].

Водночас варто відзначити, що названі документи, переважно, носять програмний характер, залишаючись нереалізованими на практичному рівні. Показовими у цьому плані є слова Т.А. Шоевої, яка

стверджує, що положення Містобудівної хартії, як й інших міжнародних правових актів, визнаних Республікою Білорусь та Республікою Казахстан, підлягають безумовному виконанню державою як прийняті на себе зобов'язання, проте за минуле майже десятиліття жодне зі сформульованих у них завдань не було реалізовано на практиці [14].

Аналізуючи згадані багатосторонні міжнародні правові акти, що стосуються питань містобудівної діяльності, прийняті у рамках Співдружності Незалежних Держав, можна зробити висновок, що Україна є повноправною стороною деяких договорів (Містобудівна хартія Співдружності Незалежних Держав, Угода про співробітництво в будівельній діяльності), що накладає на неї обов'язок створення національних і міждержавного інформаційних банків даних про нормативно-правові акти та інші основоположні документи у сфері містобудування і територіального розвитку держав Співдружності; розроблення механізму та інструментів управління сталим розвитком населених пунктів та облаштування територій держав Співдружності; забезпечення взаємоузгодженого планування розвитку територій, охорони навколишнього середовища та екологічної реконструкції в зонах, що становлять міждержавний інтерес тощо.

Порівнюючи підзаконні акти Республіки Білорусь, Республіки Казахстан та України у сфері містобудівельної діяльності, доходимо висновку про наявність їх чималої кількості, що ускладнює правозастосовну діяльність у даній сфері. У зв'язку з цим, у межах реформування будівельної галузі та житлово-комунального господарства науковцями та практиками висловлюється пропозиція щодо систематизації містобудівного законодавства [15]. Така систематизація, на їхню думку, дасть змогу реалізувати пріоритетні національні проекти, створити умови для рівноправного регулювання і розвитку всіх форм господарювання у містобудівній діяльності; зміцнити законність у галузі архітектурно-містобудівних відносин через виявлення наявних ще в цій сфері правових проблем, зокрема проявів корупційних діянь; забезпечити сталий розвиток територій, а саме: планування сталого розвитку населених пунктів та сталого використання земель населених пунктів Республіки Казахстан в області архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності. Інакше кажучи, у Республіці Казахстан вже виникла необхідність прийняття кодифікованого акта – «Архітектурно-містобудівного кодексу Республіки Казахстан», який би відповідав міжнародним стандартам і правилам у галузі архітектури, містобудування та будівництва [15].

Варто наголосити, що у 2010 р. до Верховної Ради України також вносився проект Містобудівного кодексу України [16], що встановлював загальні правові та організаційні засади планування і забудови територій в Україні і мав бути спрямований на формування та розвиток повноцінного середовища життєдіяльності людини, забезпечення сталого розвитку населених пунктів, узгодження державних, громадських і приватних інтересів. Цей Проект Містобудів-

ного кодексу України (реєстр. № 6400) був прийнятий у першому читанні за основу та направлений до Комітету Верховної Ради України з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики для доопрацювання з урахуванням зауважень і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи. Після цього проект кодексу на розгляд Верховної Ради України не вносився.

Підсумовуючи розгляд юридичного регулювання містобудівної діяльності у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан, можна зробити певні висновки щодо позитивного досвіду, який можна запозичити Україні.

По-перше, у Республіці Білорусь та Республіці Казахстан мають місце затверджені програмні документи: Концепція розвитку будівельного комплексу Республіки Білорусь на 2011–2020 рр. та Стратегічний план розвитку Республіки Казахстан до 2020 р., які розроблені з метою вдосконалення правових, організаційних, економічних, технічних і технологічних умов для забезпечення сталого розвитку будівельного комплексу. На нашу думку, Україна також потребує подібного програмного документу, який має являти собою систематичний, ефективний та стабільний план потенційної поведінки суб'єктів містобудівної діяльності для найбільш ефективного використання стратегічних ресурсів, можливостей будівельної галузі [17].

По-друге, в кожній республіці є один основний (єдиний) закон, що визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності – Закон Республіки Білорусь «Про архі-

тектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Білорусь» та Закон Республіки Казахстан «Про архітектурну, містобудівну та будівельну діяльність у Республіці Казахстан». В Україні, як зазначалося вище, існують два закони: закони України «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності». Вважаємо це неприйнятним та пропонуємо визнати нечинним Закон України «Про основи містобудування» з наступним перенесенням окремих його норм, які відповідають сучасному стану суспільних відносин та потребам сфери містобудування, до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

По-третє, незважаючи на те, що ані у Республіці Білорусь, ані у Республіці Казахстан досі не прийнято кодифікованих актів, хоча це питання активно обговорюється науковцями та практиками, його варто було б вирішити в Україні. На нашу думку, Містобудівний кодекс України зможе забезпечити систематизацію законодавства у сфері містобудування та узгодження його положень із нормами суміжних галузей законодавства, сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, удосконаленню порядку і прозорості прийняття ними рішень із питань містобудування, забезпеченню реалізації прав територіальних громад та окремих громадян, ефективному використанню територій, удосконаленню порядку підготовки, погодження і затвердження містобудівної документації, а також створенню умов для ефективного міжнародного співробітництва у сфері містобудування [18].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Об утверждении Концепции развития строительного комплекса Республики Беларусь на 2011–2020 гг. : постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.10.2010 г. № 1589 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=C21001589>.
2. Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.akorda.kz/upload/Стратегия%20развития%20до%202020%20г..doc.
3. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : постанова Верховної Ради України від 24.12.1999 р. № 1359-XIV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
5. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь : Закон Республики Беларусь от 05.07.2004 г. № 300-3 : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=6739.
6. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан : Закон Республики Казахстан от 16.07.2001 г. № 242-II [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.kz/212246-zakon-ob-arkhitekture-gradostroitelstve.html>.
7. Хижняк А.Н. Особенности правового регулирования градостроительной деятельности в Республике Беларусь : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.rusnauka.com/13_NPN_2010/Pravo/65973.doc.htm.
8. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2780-12>.
9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI : [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>.
10. Соглашение о сотрудничестве в строительной деятельности : международный документ от 09.09.1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/997_391/card2#Card.
11. Градостроительная хартия Содружества Независимых Государств : международный документ от 04.06.1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/mdogov/megd2580.htm>.
12. Соглашение о взаимном признании лицензий на осуществление строительной деятельности, выдаваемых лицензионными органами государств-участников Содружества Независимых Государств : международный документ от 27.03.1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=4581.
13. Містобудівна хартія Співдружності Незалежних Держав [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_341.

14. Анализ законодательства строительной отрасли Республики Таджикистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://old.news.tj/ru/newspaper/article/analiz-zakonodatelstva-stroitelnoi-otrasli-respubliki-tadzhikistan>.
15. Кодификации градостроительного законодательства в Казахстане [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kazportal.kz/kodifikatsii-gradostroitel'nogo-zakonodatelstva-v-kazahstane/>.
16. Проект Містобудівного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF4XS00A.html.
17. Бібік Н.В. Аспекти державного регулювання будівельного ринку України / Н.В. Бібік, О.І. Понуровський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economy.kname.edu.ua/images/files/konferenc/dec2014/6_3.pdf.
18. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 536-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/536-2007-p>.