

**КАТЕГОРІЯ МІСТОБУДІВНА ДОКУМЕНТАЦІЯ
ЯК СКЛАДОВА МІСТОБУДУВАННЯ**

**CATEGORY URBAN PLANNING DOCUMENTATION
AS A COMPONENT OF URBAN PLANNING**

Статтю присвячено дослідженню правової категорії та правового інституту містобудівної документації як основоположної складової містобудівного галузевого законодавства України. Метою статті є дослідження змісту поняття містобудівної документації не тільки як юридичного феномену, але і як філософського, вплив цього поняття на формування нормативної бази містобудівного права зокрема, так і законодавства та правової системи України вцілому, з'ясуванню істинного змісту нормативно-правових актів, з'ясування чинників, що зумовлюють існування такої категорії права та обумовлюють її об'єктивну необхідність. Вагоме значення у статті приділено правовому та філософському осмисленню цих понять в першу чергу з точки зору понятійного апарату української мови.

У статті здійснено аналіз правової категорії містобудівна документація, а також змісту цього поняття, виходячи з семантики української мови у взаємозв'язку з науковою мовою права. Особливу увагу застосуванню класифікації та кодифікації як фундаментальних методів наукового пізнання, які дають змогу впорядковувати правове поле України, та сприяють впровадженню наукового підходу до правотворчої діяльності з метою отримання об'єктивного результату, важливого для суспільства. Правильне право-творення, право-розуміння і правозастосування є вагомими чинниками вдалого економічного розвитку нашої держави. Саме тому чітке формулювання норм права дає змогу змоделювати правомірну поведінку суб'єктів містобудівної діяльності, головна мета яких полягає у створенні якісного життєвого середовища, цілісність та належна функціональність якого зокрема залежить і від дієвого правового механізму. Зазначено, що нормативно-правова база України має спотворене уявлення про зміст такого поняття, ідеї спрощення містобудівного законодавства вимагають постійного осмислення та наукового підходу, що забезпечить належну дієвість права. Законодавство щодо цих питань повинно буди поверненим обличчям не тільки до споживача, але і у суспільно важливі галузі, як містобудування, і до потреб і вимог суспільства, включаючи охорону навколишнього природного середовища та протидію техногенному впливу людини.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, суб'єкти містобудування, об'єкти містобудування, містобудівна документація, схема планування території, генеральний план населеного пункту.

The article is devoted to the study of the legal category and the legal institute of urban planning documentation as a fundamental component of the urban planning industry legislation of Ukraine. The article is aimed at studying the content of the concept of urban

planning documentation not only as a legal phenomenon, but also as a philosophical one, the influence of this concept on the formation of the normative base of urban planning law in particular, as well as the legislation and the legal system of Ukraine in general, clarifying the true content of normative legal acts, clarifying the factors that determine the existence of such categories of law and determine its objective necessity. Significant importance in the article is given to the legal and philosophical understanding of these concepts primarily from the point of view of the conceptual apparatus of the Ukrainian language.

The article analyses the legal category of urban planning documentation, as well as the content of this concept, based on the semantics of the Ukrainian language in relation to the scientific language of law. Particular attention to the use of classification and codification as fundamental methods of scientific knowledge, which allow to streamline the legal field of Ukraine, and contribute to the introduction of a scientific approach to law-making activities in order to obtain an objective result important for society. Correct right-creation, right-understanding and enforcement are significant factors of successful economic development of our state. That is why a clear formulation of the rules of law makes it possible to simulate the lawful behaviour of subjects of urban planning, the main purpose of which is to create a quality living environment, the integrity and proper functionality of which in particular depends on an effective legal mechanism. It is noted that the legal framework of Ukraine has a distorted idea of the content of such a concept, the ideas of simplifying urban planning legislation require constant reflection and a scientific approach that will ensure the proper effectiveness of the law. Legislation on these issues should be a turned face not only to the consumer, but also in a socially important industry, like urban planning, and to the needs and requirements of society, including environmental protection and counteraction to man-made human influence.

Key words: *town planning, town planning activity, subjects of town planning, objects of town planning, town planning documentation, scheme of territory planning, general plan of a settlement.*

Вступ. Особливості, притаманні певній речовій [зазвичай латинізмом прийнято називати матеріальній, і що вагомо для даного дослідження похідному від деревини, як будівельного матеріалу] галузі життєдіяльності людини без усякого сумніву знаходять своє відображення у правилах [зазвичай латинізмом прийнято називати нормами], які необхідні для впорядкування суспільних відносин у ній, більша сукупність яких утворює особливі правила упорядкування [латинізмом прийнято називати «регуляторні норми»]. Перетворення будь-якої сфери діяльності людини і держави, а також будь-які перетворення у цій сфері часто мають на меті впровадження правильного розуміння явищ, які в ній відбуваються, а головна мета права – здійснити правовий опис цих явищ, з метою забезпечення правильного здійснення дій та наявності прав речей, які є складовими у здійсненні відповідної діяльності в межах певної галузі. Найважливіші складові галузі та основоположні правила є основою створення будь-якої галузі. Особливо ці основи стають визначальними на тлі нескінчених розмов про подолання протиправних явищ, особливо таких як корупція. В даному дослідженні охоплено перший крок містобудівної галузі України – містобудівна документація.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження змісту поняття містобудівної документації та її складових схем планування територій та генеральних планів населених пунктів.

Завданнями статті, у зв'язку з вищезазначеним, є:

– з'ясувати філософсько-правовий зміст поняття містобудівної документації;

– виявити його правову природу, його структуру, зміст його складових;

– здійснити аналіз правового регулювання дії містобудівної документації та надати дієві рекомендації щодо його удосконалення.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено дослідженню правової природи містобудівної документації як основної категорії, на якій базується містобудівна галузь права.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, в яких започатковано розв'язання наукової проблеми. Дослідження проблем правового регулювання забудови земельних ділянок приділяли увагу О. В. Гаран, М. О. Баймуров, Р. В. Миронюк, А. І. Ріпенко, Ф. Й. Француз, М. М. Дьомін, М. П. Недюха, Л. Р. Біла-Тіунова, К. О. Рибак та ін..

Результати дослідження. Відповідно до абзацу третього статті 1 Закону України «Про основи містобудування» «розробка і реалізація містобудівної документації та інвестиційних програм розвитку населених пунктів і територій» віднесені до головних напрямів містобудівної діяльності [1]. Уважний погляд на словосполучення «містобудівна документація» підводить нас до припущення, що за усієї зрозумілості його значення, справжній зміст не є настільки очевидним та зрозумілим, як це видається на перший погляд. Перш за все це зумовлено тим, що поняття «містобудування» саме по собі є не простим для розуміння. А ускладнюючи його поняттям «документація» – отримуємо змістовні відмінності від мовного значення цих слів, що суттєво впливає на розуміння значення цього словосполучення вцілому.

Погляд на «містобудування» лише як на діяльність, що безпосередньо визначено статтею 1 вищезначеного Закону України, – є помилковим, адже підсумком містобудівної діяльності є як дії, так і їх результати, тобто містобудівні предмети. Тож очевидним є те, що містобудування як галузь складається із двох частин: містобудівної діяльності та містобудівних предметів (латинізом зазвичай прийнято вживати слово «об'єкт»). Саме словом об'єкт послуговується вищезначений Закон, а це у свою чергу вимагає від української науки обов'язковий опис несподіванки (зазвичай грецизмом вживаємо слово парадокс), адже запозичивши слово «об'єкт» маємо справу з двома філософськими ознаки (категоріями): «об'єктом дослідження» – «процес або явище, що породжують ... ситуацію» та «предметом дослідження» – «теоретичне відтворення ... суттєвих зв'язків і відношень, які підлягають вивченню» [2, с.49]. І в нашому випадку маємо те, що об'єкти містобудування є предметом нашого дослідження. Безумовно одним із основних завдань прикладної філософії є необхідність забезпечити перенесення загально-теоретичних основ науки на відповідну галузь знань, зокрема і на її понятійну базу. Виходячи з цього, необхідно розуміти, що за усієї загальності філософського змісту предмету, як процесу відображення об'єктивної реальності через органи чуття, в розумінні містобудування під цим предметом ми розуміємо саме його матеріальну сутність. Таким чином розуміємо, що предметом містобудівної діяльності є будь-яка матеріальна субстанція, яка створюється (продукується) в результаті містобудівної діяльності, як і вірним є розуміння того, що за допомогою містобудівних предметів здійснюється містобудівна діяльність. Тож під містобудівною документацією необхідно розуміти саме матеріальні предмети. Якщо під словом документ ми будемо розуміти річ, у якій «міститься та або інша інформація (в нашому випадку відомості)... для передачі її у просторі і часі, ... яка підтверджує право на щось, ... має юридичне значення» [3, с.268], то під містобудівною документацією необхідно розуміти сукупність відомостей про містобудівний простір, сукупність дій відповідних учасників, які в ньому відбуваються, та результати цієї діяльності. Проте у розумінні Закону України «Про основи містобудування» містобудівна документація – це «затверджені текстові і графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та інше використання територій». Різниця визначень відчутна. Перше визначення має досить об'ємні риси, порівняно з другим, наданим законом. Якщо перше визначення покладається в першу чергу на відоміший складову, то інше напиріє на регуляторну дію таких речей. Тож мова йде про відомості і правила «впорядкування, впровадження певного порядку» [3, с.660], цілісності. В розумінні закону це лише три складові містобудування: впорядкування планування земель (територій), впорядкування забудови земель, впорядкування іншого використання земель. Тобто, під містобудівною документацією закон розуміє лише земельну складову містобудування. А оскільки поняття «збудова та інше використання територій» можна сміливо видозмінити на будь-яку використання територій, то очевидним є питання щодо земельного законодавства та його співвідношення з містобудівним.

У Законі України «Земельний кодекс України» [4] відсутнє визначення землевпорядної документації, оскільки є Закон України «Про землеустрій» (що саме по собі є незрозумілим щодо створення Кодексів, як таких), а відповідно до частини четвертої статті 151 відбувається відбувається об'єднання понять містобудівної і земельної документації щодо об'єктів містобудування. Як і нема визначення документації із землеустрою, та її співвідношення з землевпорядною документацією. І, зокрема, є цікавим, що обмеження використання земель, до прикладу охоронні зони пам'ятки культурної спадщини, відповідно до частини другої статті 54¹ «зазначаються у документації із землеустрою, містобудівній документації...», тобто у обох документаціях разом. Містобудівне та земельне законодавства є тісно поєднаними, але слабо розмежованими, що і породжує низку невідповідностей, а природа цих питань лежить у невизначеності використання земель.

Оскільки містобудівні потреби є лише частиною цілісності використання земель, то питання впорядкування використання земель, зокрема і планування такого використання, є сферою земельних відносин, а не містобудівних. І очевидно, що цей пріоритет формує навіть Конституція

України [5] у частині першій статті 13 та у частині першій статті 14. Саме тому, законодавець повинен бути послідовним у своїх діях, та внести зміни до Земельного кодексу в частині земельної документації, яка повинна визначати будь-яке використання земель, в тому числі і для містобудівних потреб. Це означає, що до містобудівної документації повинні входити лише ті положення використання земель, які безпосередньо стосуються містобудівних потреб.

Особливе місце у цьому осмислені займає Закон України «Про землеустрій». Так, під землеустроєм необхідно розуміти «сукупність соціально-економічних та екологічних заходів, спрямованих на регулювання земельних відносин та раціональну організацію території адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктів господарювання, що здійснюються під впливом суспільно-виробничих відносин і розвитку продуктивних сил» [6], до числа останніх можна віднести і містобудування.

Цілісність містобудівної документації складає сукупність документів, що відображають наміри відповідного колегіального органу влади, наділеного відповідною громадою правом щодо визначення планів використання земель для містобудування. Під такими планами згідно з Законом є ціла низка різнорівневих і, відповідно, наділених особливими правами нормативно-правовими актами, які відповідно до абзацу другого Закону України «Про основи містобудування» є «планування територій на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях», зокрема:

- Генеральна схема планування територій України, який насправді є Законом України «Про Генеральну схему планування територій України» [7];
- схеми планування територій країв, які є рішеннями Верховної ради Автономної республіки Крим, обласних рад та рад міст Києва та Севастополя;
- схеми планування територій міщин, які є рішеннями районних рад;
- генеральні плани міст і сіл, план зонування, детальний план території, які є рішеннями радами цих міст і сіл, або радою об'єднаної територіальної громади, до складу якої входять відповідні міста і села.

Перебудова управління земель, яка була проведена у зв'язку зі створенням об'єднаних територіальних громад (надалі ОТГ), у зв'язку з прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8] зважаючи на новоутворені межі управління землями, які віднесені до відповідних ОТГ, викликала необхідність у створенні ще одного виду містобудівної документації – комплексний план. Непослідовність законодавця у визначенні цього виду містобудівної документації полягає в першу чергу у тому, що такий план передбачений не Законом України «Про основи містобудування», а частиною третьою статті 16¹ Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Звертаючи увагу на абзац четвертий статті 1 Закону України «Про землеустрій» маємо те, що документація із землеустрою, вона ж землевлпорядна документація – це «затвержені в установленому порядку текстові та графічні матеріали, якими регулюється використання та охорона земель державної, комунальної та приватної власності, а також матеріали обстеження і розвідування земель тощо», тобто це визначення є тотожним поняттю містобудівної документації, визначене частиною першою статті 17 Закону України «Про основи містобудування».

У свою чергу лише статтею 186 Земельного кодексу України здійснюється спроба визначення видів відомостей щодо землеустрою, таких як:

- а) схеми землеустрою адміністративно-територіальних одиниць, під якими необхідно розуміти «передпроектний документ, в якому на основі врахування природних, економічних та соціальних умов розробляється комплекс взаємозв'язаних заходів щодо раціонального використання земельних ресурсів, їх розвитку і організації, встановленню інфраструктури, яка відповідає потребам адміністративно-територіальної одиниці» [9];
- б) комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани території, під якими необхідно розуміти відповідні документи, складені на основі ДБН Б.1.1-14:2021 [10], затвердженого наказом Міністерства розвитку громад та територій України, від 30.12.2021 № 367 «Про затвердження державних будівельних норм»;
- в) проекти землеустрою, під якими необхідно розуміти «сукупність економічних, проектних і технічних документів щодо обґрунтування заходів з використання та охорони земель, які передбачається здійснити за таким проектом», які відрізняються від робочих проектів землеустрою наявністю додатковими відомостями, такими як «розрахунки, опис, креслення технічних рішень, кошторис...», тобто необхідно розуміти, що робочі проекти є деталізацією перших;
- г) технічна документація із землеустрою – це «сукупність текстових та графічних матеріалів, що визначають технічний процес проведення заходів з використання та охорони земель без застосування елементів проектування», тобто це спрощений проект землеустрою.

Висновки.

Містобудівна документація за своєю природою є суспільним договором, у якому відображені основоположні відомості щодо відповідного використання земель в Україні як для містобудівних потреб, так і для іншого використання.

Містобудівна документація є низкою різнорівневих нормативно-правових актів, взаємопов'язаних між собою – від Закону України, до рішення органів місцевого самоврядування.

Якщо відкинути Закон України «Про Генеральну схему планування території України», то містобудівна документація може бути представлена і як частина документації з землеустрою, саме тому, що остання має набагато ширше значення, в розумінні землекористування. З іншого боку – це є дві цілісності, які пересікаються, тобто мають спільні данні.

Зважаючи на дивну тотожність юридичного визначення понять «містобудівна документація» та «документація із землеустрою» доходимо до висновку, що одна із двох сутностей по суті є дублюючою, і очевидно, що такою є «містобудівна документація».

Кодифікація законів – є одним із основоположних шляхів вдосконалення законодавства у єдності романо-германського права, то ж в частині містобудівного законодавства з метою його вдосконалення є необхідність у прийнятті Містобудівного кодексу, і одночасно включення норм Закону України «Про землеустрій» у склад Земельного кодексу України.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. № 2849-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
2. Основи методології та організації наукових досліджень : Навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів / за ред. А. Є. Конверського. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
3. Словник іншомовних слів / гол.ред. О. С. Мельничук. Київ : Головна редакція УРЕ, 1977. 746 с.
4. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
5. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року № 858-IV. *Офіційний вісник України*. 2003. № 25. Ст. 1178.
7. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07 лютого 2002 р. № 3059-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 30. ст. 204.
8. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.
9. Наказ Державного агентства земельних ресурсів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення схем землеустрою і техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць» від 02.10.2013 № 395. *Землевпорядний вісник*. 2013. № 10.
10. Державні будівельні норми. Склад та зміст містобудівної документації на місцевому рівні. Б.Б.1.1-14:2021. Київ : Мінрегіон України, 2022. 77 с.