

**Дар'я Вікторівна ПЕТРОСЬЯНЦ***(Національний науковий центр «Інститут судових експертиз ім. Засл. проф. М.С. Бокаріуса» Міністерства юстиції України, м. Харків)*

## ПОНЯТТЯ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОБ'ЄКТУ КОНТРОЛЮ

*З'ясовано, що містобудівна діяльність – це комплексна, складна категорія, яка характеризує не єдиний процес, а ціле коло різноманітних, об'єднаних спільною метою механізмів, що реалізуються в рівній мірі державою, місцевою владою та громадянами. Це система, яку спрямовано на розвиток території України, а саме населених пунктів, що за своїми характеристиками відносяться до міст. При цьому, мова йде не тільки про будівництво, тобто, возведення нових споруд чи їх комплексів. Безумовно, вони виступають вагомою частиною містобудування, але поряд із ними, його сутність складають процедури офіційного характеру суб'єктів публічної влади, які пов'язано із забезпеченням суспільної користі, правильності та законності реалізації вказаної діяльності.*

*Доведено, що містобудування доцільно розглядати одночасно з двох взаємопов'язаних позицій, широкої та вузької, що надало можливість відмітити головні змістовні аспекти категорії і виділити найбільш точне поняття, передусім, як об'єкту контрольної діяльності.*

**Ключові слова:** містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт, контроль.

**Постановка проблеми.** Сьогодні Україну цілком можна вважати сучасною державою, як в економічному, так і політичному, фінансовому, інформаційному, цифровому та правовому плані. Вагомим аспектом, який зумовив подібну еволюцію, стала концепція відходу від радянської моделі тотального контролю всіх сфер суспільної діяльності. Це викликало активне становлення бізнесу, залучення іноземних інвестицій в національну економіку, формування сучасної державної служби та правоохоронного сектору, а також безліч інших зрушень. Втім, незважаючи на важливість реформаторських рухів та подолання архаїчних правових моделей регулювання соціальних відносин, окремі сфери суспільної діяльності, внаслідок своєї критичної важливості, не можуть існувати на безконтрольній основі. Яскравим прикладом у даному контексті є містобудівна діяльність.

Багато проблемних питань, присвячених містобудівній діяльності неодноразово ставали предметом наукових пошуків різних науковців. Зокрема, йому приділяли увагу: К. І. Апанащенко, В. К. Вакуленко, М. М. Габрель, М. М. Дьомін, О. П. Кошевий, Н. І. Олійник, М. К. Орлатий, В. О. Резніченко багато інших. Водночас, незважаючи на значний

теоретичний розробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим залишається проблематика визначення містобудівної діяльності як об'єкту контролю.

*Мета статті* полягає у тому, щоб розкрити сутність містобудівної діяльності, як об'єкта контролю. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: здійснити загальнотеоретичний аналіз поняття «містобудування»; розкрити специфіку містобудування, як особливого типу діяльності; надати характеристику вказаному поняттю саме як об'єкту контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Етимологічну конструкцію поняття містобудівної діяльності складають дві незалежні категорії: «будувати» та «місто». Перший термін визначається Академічним тлумачним словником як: 1) споруджувати, зводити яку-небудь будівлю (будівлі); 2) створювати, організовувати що-небудь; 3) ґрунтувати на чому-небудь, формувати на якійсь основі; 4) креслити на підставі зроблених розрахунків<sup>1</sup>.

Похідне від слова «будувати» поняття «будівництво» знайшло значного опрацювання у наукових працях. Наприклад, Л. О. Лігоненко визначив будівництво, як особливу сферу господарювання, котрій притаманні значні ризики, що складно виміряти і відповідно враховувати в поточній діяльності. Вчений наголошує, що будівельна галузь залежить від впливу факторів зовнішнього і внутрішнього середовища, а її розвиток – від правильності обраних управлінських рішень як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні<sup>2</sup>. І. М. Миронець поняття «будівництво» пропонує розуміти в декількох значеннях: як процес спорудження будівель; як галузь матеріального виробництва (створення підприємств, розширення, реконструкція та технічне переобладнання діючих підприємств та інших об'єктів виробничої та невиробничої сфери, капітальний ремонт будівельних об'єктів); як об'єкт будівництва, будови<sup>3</sup>. Натомість Є. Б. Угненко, О. М. Тимченко та Н. В. Белікова вказують, що будівництво – це галузь матеріального виробництва, яка охоплює нове будівництво, реконструкцію, ремонт і реставрацію будинків і споруд. На їх думку, особливості будівництва визначаються характером його продукції та полягають у тому, що ця продукція є нерухомою і територіально закріпленою. Будівництву притаманні відносно велика тривалість виробничого циклу, значна різноманітність споруджуваних будівель за призначенням, істотний вплив на виробничий процес географічних, зокрема кліматичних умов. Будівництво має низку специфічних особливостей: 1) закінчена продукція будівельного виробництва у вигляді будинків чи споруд є територіально закріпленою, нерухомою, масивною, великогабаритною; Для виготовлення будівельної продукції матеріали,

<sup>1</sup> Білодід І. К. Словник української мови : в 11 т. Т. 1, 1970. С. 548.

<sup>2</sup> Лігоненко Л. О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та практичний інструментарій : монографія. К. : Наук. думка, 2000. С. 197–202.

<sup>3</sup> Миронець І. М. Поняття будівництва і капітального будівництва. *Вісник господарського судочинства*. № 3. 2009. С. 169.

напівфабрикати, вироби, конструкції доставляють на місце будівництва іноді з великої відстані; 2) вартість будівельної продукції є однією з найвищих і може сягати десятків і навіть тисяч мільйонів гривень; 3) тривалість термінів спорудження будинків і споруд. Кожен збудований будинок має свої терміни будівництва, які іноді сягають декількох років; 4) термін служби будівель і споруд – від 50 до 150 років. Особливо тривалий термін служби мають інженерні споруди – греблі, мости, тунелі – до кількох сотень років; 5) розосередженість будівництва. Після здачі одного об'єкта робітники із засобами виробництва переходять на інший, іноді географічно віддалений від першого. Часто будівництво ведеться в умовах освоєння нового життєвого простору. Такі умови значно збільшують вартість будівництва; 6) робоче місце будівельника переміщується в просторі і часто перебуває під впливом природної агресії<sup>1</sup>. Останнє наукове визначення найбільше наближено до законодавчого тлумачення терміну «будівництва» викладеного в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» – нове будівництво, реконструкція, реставрація, капітальний ремонт об'єкта будівництва<sup>2</sup>.

В свою чергу, за Великим тлумачним словником української мови термін «місто» значить: 1) великий населений пункт; 2) адміністративний, промисловий, торговий і культурний центр; 3) місце, де відбувається базар; 3) місцевість, місце<sup>3</sup>. Згідно Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» місто є населеним пунктом з переважно компактною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить не менш як 10 тисяч. Населений пункт, відповідно із тим же документом – це компактно заселене місце проживання людей, що утворилося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву та відокремлену територію із встановленими у передбаченому законом порядку межами<sup>4</sup>.

Дослідження лише етимологічної основи поняття «містобудування» дає підстави вказати, що це діяльність із розбудови населених пунктів, а саме міст, які відповідають даному статусу згідно законодавчо встановлених параметрів. Більш широке тлумачення цієї категорії запропоновано в Законі України «Про основи містобудування». В даному нормативно-правовому акті вказано: містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого

<sup>1</sup> Угненко Є. Б., Тимченко О. М., Белікова Н. В. Основи організації будівництва та будівельного виробництва : конспект лекцій. Харків : УкрДУЗТ, 2019. Ч. 1. С. 10–16.

<sup>2</sup> Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

<sup>3</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». 2005. С. 679.

<sup>4</sup> Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 р. № 3285-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 88. Ст. 330.

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<sup>1</sup>.

В іншому нормативно-правовому акті, а саме у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» прямого визначення містобудування не наведено, однак розкриваються об'єкти даної діяльності та її складової – процесу будівництва. Статті 4 з цього приводу вказує, що об'єктом містобудування є планувальна організація території, система розселення, система взаємопов'язаного комплексного розміщення основних об'єктів промисловості, транспорту, інженерної та соціальної інфраструктури, функціональне зонування території України, її частин (груп областей), території Автономної Республіки Крим, областей, адміністративних районів, територій територіальних громад, населених пунктів, їх частин. В свою чергу, об'єктами будівництва визначаються будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури (крім трубопроводів внутрішньогосподарських меліоративних систем)<sup>2</sup>.

Наявність законодавчого визначення не применшує значення та важливості наукових підходів щодо проблеми тлумачення поняття містобудівної діяльності (містобудування). Наприклад, М. В. Омеляненко зазначає, що вона є процесом пов'язаним зі створенням середовища для життєдіяльності людини та архітектури<sup>3</sup>. Містобудування, пише О. С. Соловйова, є складовою частиною архітектури, яка формується залежно від багатьох соціально-економічних, інженерно-технічних та художньо-естетичних чинників. Містобудування належить до багатогранної творчої діяльності, пов'язаної й законодавчим урегулюванням, народно-господарчим плануванням та управлінням у ході реконструкції міст чи при новому будівництві. В її основі лежить власна теорія, яка вивчає важливі завдання по створенню необхідного порядку, який забезпечує соціально-економічну доречність і архітектурно-художню виразність у загальній побудові міста, його окремих частин, а також в окремих містобудівних комплексах і спорудах<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.

<sup>2</sup> Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

<sup>3</sup> Омеляненко М. В. Види архітектурно-містобудівної діяльності з точки зору нормотворчого процесу. *Містобудування та територіальне планування*. 2005. Вип. 20. С. 237.

<sup>4</sup> Соловйова О. С. Містобудування (спекурс) : конспект лекцій для студентів 4 курсу денної форми навчання освітнього рівня «бакалавр» за спеціальності 191 – Архітектура та містобудування; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 44 с.

О. В. Воронченко розглядає містобудівну діяльність, як громіздкий конгломерат функціонально-процесуальних дій компетентних органів, що здійснюються у відповідності до національного законодавства та у спосіб декларований національним законодавством. На його погляд, сферою реалізації містобудівної діяльності є відповідна територія населеного пункту (міста, селища, села), іншими словами, територіальний простір, який сповнений матеріальним змістом, що призваний задовольняти потреби людської спільноти, яка постійно мешкає на відповідній території – тобто потреби територіальної громади в цілому та її членів – мешканців відповідної території. Резюмуючи представлений підхід науковець вказує: «у всебічному розумінні під містобудуванням слід розуміти структурну організацію матеріальних елементів населеного пункту, а також реальне наповнення такого людської агломерації потрібними послугами, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами, що ними створюються»<sup>1</sup>.

В. О. Резніченко наголошує на необхідності розглядати містобудування одночасно з двох позицій: широкої та вузької. Так, у широкому значенні це – створення динамічної системи на певній території для формування повноцінного середовища життєдіяльності людини, в якій відтворюються економічні, правові, соціальні та інші відносини, шляхом прогнозування розвитку територій, планування, забудови та благоустрою населених пунктів, їх частин, реконструкції забудованих територій, створення інженерної та транспортної інфраструктури, а також здійснення науково-дослідної роботи у цій сфері. У вузькому розумінні містобудування – це цілеспрямована діяльність органів публічної адміністрації, з одного боку, та діяльність підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян, з іншого, щодо створення і підтримання повноцінного середовища життєдіяльності людини, 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 місць при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури<sup>2</sup>.

В дисертації М. Є. Околович містобудування розглядається, як діяльність по формуванню і перетворенню середовища поселень (житлового, виробничого, інших його видів), виходячи з інтересів населення, перспектив соціально-економічного розвитку, місцевих особливостей, з метою забезпечення сприятливих умов проживання, обмеження шкідливого впливу господарської та інших видів діяльності на

<sup>1</sup> Воронченко О. В., Іванова А. І. Роль та значення містобудівної діяльності на ринку нерухомості. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2016. № 2. С. 69.

<sup>2</sup> Резніченко В. О. Дослідження сфери містобудування як предмету дозвільної діяльності та об'єкту адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 238. URL: [http://lsej.org.ua/6\\_2017/70.pdf](http://lsej.org.ua/6_2017/70.pdf).

навколишнє середовище містобудівними засобами, поліпшення екологічної ситуації, розвитку інженерної інфраструктури, формування естетичного життєвого простору населення, що у більш загальному вигляді можна охарактеризувати як організацію найбільш сприятливого середовища життя людей. На думку вченої, предметом містобудівної діяльності на місцевому та регіональному рівнях є територіальна організація розселення, планування та забудова поселень (населених пунктів), їхній стійкий розвиток, збереження і захист історико-культурної спадщини, охоронних зон, пам'яток містобудування, архітектури, монументального мистецтва, природно-ландшафтних комплексів та інших цінних у містобудівному відношенні об'єктів<sup>1</sup>.

**Висновки.** Таким чином, містобудівна діяльність – це комплексна, складна категорія, яка характеризує не єдиний процес, а ціле коло різноманітних, об'єднаних спільною метою механізмів, що реалізуються в рівній мірі державою, місцевою владою та громадянами. Це система, яку спрямовано на розвиток території України, а саме населених пунктів, що за своїми характеристиками відносяться до міст. При цьому, мова йде не тільки про будівництво, тобто, возведення нових споруд чи їх комплексів. Безумовно, вони виступають вагомою частиною містобудування, але поряд із ними, його сутність складають процедури офіційного характеру суб'єктів публічної влади, які пов'язано із забезпеченням суспільної користі, правильності та законності реалізації вказаної діяльності.

Зазначене дає підстави розглядати містобудування одночасно з двох взаємопов'язаних позицій, широкої та вузької, що надає можливість відмітити головні змістовні аспекти категорії і виділити найбільш точне поняття, передусім, як об'єкту контрольної діяльності. Отже, в широкому розумінні містобудівна діяльність – це комплексна діяльність суб'єктів публічної влади і приватного сектору направлена на будівництво нових та сталий розвиток існуючих населених пунктів України, що відносяться до категорії міст, а також розбудову в них соціального середовища прийняттого для існування, проживання населення, його культурного, демографічного, економічного розвитку, тощо. На нашу думку, вузьке розуміння категорії відповідає закріпленому в статті 1 Закону України «Про основи містобудування» поняттю, що в більшій мірі орієнтовано на опис складових процесів містобудівної діяльності, а саме: це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'єднань громадян по створенню та підтриманню 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

<sup>1</sup> Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2018. С. 2–3.

характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Білодід І. К. Словник української мови : в 11 т. Т. 1, 1970. 1249 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун». 2005. 1728 с.
3. Воронченко О. В., Іванова А. І. Роль та значення містобудівної діяльності на ринку нерухомості. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України*. 2016. № 2. С. 63–77.
4. Лігоненко Л. О. Антикризове управління підприємством: теоретико-методологічні засади та пактичний інструментарій : монографія. К. : Наук. думка, 2000. 390 с.
5. Миронець І. М. Поняття будівництва і капітального будівництва. *Вісник господарського судочинства*. № 3. 2009. С. 167–171.
6. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2018. 256 с.
7. Омеляненко М. В. Види архітектурно-містобудівної діяльності з точки зору нормотворчого процесу. *Містобудування та територіальне планування*. 2005. Вип. 20. С. 236–243.
8. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст. 683.
9. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 р. № 3285-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 88. Ст. 330.
10. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. №3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.
11. Резніченко В. О. Дослідження сфери містобудування як предмету дозвільної діяльності та об'єкту адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 237–240. URL: [http://lsei.org.ua/6\\_2017/70.pdf](http://lsei.org.ua/6_2017/70.pdf).
12. Соловійова О. С. Містобудування (спецкурс) : конспект лекцій для студентів 4 курсу денної форми навчання освітнього рівня «бакалавр» за спеціальності 191 – Архітектура та містобудування; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 44 с.
13. Угненко Є. Б., Тимченко О. М., Белікова Н. В. Основи організації будівництва та будівельного виробництва : конспект лекцій. Харків : УкрДУЗТ, 2019. Ч. 1. 81 с.

Стаття надійшла до редакції 17.10.2024

**Daria V. PETROSYANTS,**

Postgraduate student

*(National Scientific Center «Institute of Forensic Expertise named after Honored Professor M. S. Bokarius» of the Ministry of Justice of Ukraine, Kharkiv, Ukraine)*

## **THE CONCEPT OF URBAN PLANNING ACTIVITY AS AN OBJECT OF CONTROL**

It was found that urban planning is a complex, complex category that characterizes not a single process, but a whole range of diverse, united by a common goal mechanisms that are implemented equally by the state, local authorities and citizens. This is a system aimed at the development of the territory of Ukraine, namely settlements that, by their characteristics, belong to cities. At the same time, we are not only talking about construction, that is, the construction of new buildings or their complexes. Of course, they are a significant part of urban planning, but along with them, its essence is made up of official procedures of public authorities, which are associated with ensuring the public benefit, correctness and legality of the implementation of the specified activity.

It is proved that urban planning should be considered simultaneously from two interrelated positions, broad and narrow, which made it possible to note the main substantive aspects of the category and highlight the most accurate concept, first of all, as an object of control activity.

**Keywords:** *urban planning, urban development activity, facility, control.*