

УДК 351:69

О. В. Сергієнкоаспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України**ОБ'ЄКТИ АРХІТЕКТУРИ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ
ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ
ДІЯЛЬНОСТІ**

Стаття присвячена особливостям об'єктів архітектури як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття об'єкта архітектури. Розглянуто види об'єктів архітектури. Визначено результати та процеси, які є об'єктами громадянського контролю щодо об'єктів архітектури. Напрацьовано рекомендації щодо напрямів здійснення громадянського контролю стосовно об'єктів архітектури.

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

Постановка проблеми. Невпинний рух Україна на шляху до встановлення міцних інститутів демократії та впровадження європейських цінностей, безумовно, передбачає не тільки вдосконалення та синхронізацію українського законодавства в бік передових європейських норм, але і розвиток певних інститутів влади та побудову сильного громадянського суспільства, здатного контролювати і впливати на цю владу. Цей громадянський контроль буде тим сильніший, чим краще ми будемо розуміти, як саме владний механізм здійснює регулювання певних питань існування суспільства, особливо в розрізі конкретних галузей народного господарства. І такою галуззю суспільних відносин є містобудівна діяльність, адже високий рівень соціальних збурень щодо питань забудови території міг би бути значно меншим за умови розвитку інститутів громадянського суспільства, зокрема інституту громадянського контролю у сфері містобудування.

Статтю присвячено висвітленню змісту об'єктів архітектури як сукупності об'єктів громадянського контролю за органами публічної влади у сфері містобудівної діяльності, з урахуванням їх специфічних рис як процесу архітектурної діяльності та його результату, визначенню напрямів удосконалення громадянського контролю щодо об'єктів архітектури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вищезазначену тему досліджували у своїх роботах В.Б. Авер'янов, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцький, Є.Є. Ключніченко, Г.І. Лаврик, В.Ф. Макухін, В.Я. Малиновський, Т.Ф. Панченко, А.М. Рудницький, І.О. Фомін, В.М. Шаповал та інші.

Метою статті є визначення поняття об'єкта архітектури як категорії об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю в цій сфері та його складників: дій та їх результатів як складової частини містобудівної діяльності, аналіз правового регулювання таких об'єктів у законодавстві України, здійснення їх групування та структурування, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю за об'єктами архітектури.

Завдання статті:

– з'ясувати суть поняття об'єкта архітектури загалом, його змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складників такого об'єкта (об'єктів архітектури) відповідно до норм чинного законодавства України;

– виявити та розглянути особливості кожного об'єкта архітектури як об'єкта громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

– з'ясувати наявність громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування щодо об'єктів архітектури.

Виклад основного матеріалу. На даний час об'єкт архітектури розглядається в широкому і вузькому сенсах. Так, у широкому сенсі – це «мистецтво проектування, спорудження та художнього оздоблення будов; будівельне мистецтво; характерний стиль будови» [1, с. 42].

Оскільки архітектурою визначається як саме мистецтво споруджувати, так і характерний стиль будови, то у професійних колах постійно точиться дискусія щодо віднесення тих чи інших об'єктів містобудування до об'єктів архітектури, зокрема, чи є сучасні об'єкти промисловості об'єктами архітектури?

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про архітектурну діяльність», визначено, що об'єкт архітектурної діяльності «(об'єкт архітектури) – це будинки і споруди житлово-цивільного, комунального, промислового та іншого призначення, їх комплекси, об'єкти благоустрою, садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументально-декоративного мистецтва <...>» [2]. Як бачимо, і законодавство України розглядає поняття архітектури із двох боків: з одного, архітектура – це множина фізичних об'єктів: будівлі і споруди, а з іншого боку – це мистецтво. Отже, саме як мистецтво архітектура має свої особливі форми вираження, зокрема щодо предмету нашого дослідження – це авторський задум, тобто йдеться про проекти будівництва.

Громадянський контроль за такими об'єктами набуватиме особливих форм і змісту, які відповідатимуть формі і змісту самих об'єктів архітектури згідно із суспільними потребами та можливістю самого суспільства дати оцінку саме архітектурній частині таких об'єктів, насамперед з погляду їхнього художнього змісту.

Оскільки містобудівна діяльність загалом є послідовністю дій відповідних суб'єктів такої діяльності, то і архітектурна діяльність теж є послідовністю певних дій. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про архітектурну діяльність», ми можемо виділити такі етапи: отримання вихідних даних для проектування, проектування, експертиза проектів будівництва, затвердження проектної документації. Для нашого дослідження ці етапи мають значен-

ня в частині наявності чи відсутності в них елементів громадянського контролю.

Отже, першим об'єктом архітектурної діяльності є містобудівні умови й обмеження забудови земельної ділянки – «документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування та будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва». Розуміємо, що містобудівні умови й обмеження є тим об'єктом архітектури, який пов'язує процес створення будівлі із конкретною земельною ділянкою. Цей документ висуває до замовника та до архітектора (проектувальника) вимоги щодо забудови відповідної земельної ділянки й окреслює коло обмежень, у рамках якого повинно відбутися створення відповідного об'єкта будівництва. Окремі елементи порядку надання містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки визначені Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким зокрема передбачено, що замовник будівництва для отримання цих умов повинен подати до органу архітектури і містобудування містобудівний розрахунок (безумовно, це ще один об'єкт архітектурної діяльності) у довільній формі. Як впливає зі змісту абз. 6 ч. 3 ст. 29 зазначеного Закону, містобудівний розрахунок «визначає інвестиційні наміри замовника, <...> з доступною та стислою інформацією про основні параметри об'єкта будівництва». Чи можемо ми вважати, що зазначена інформація є публічною? Здебільшого так, адже суть суспільного конфлікту полягає в збалансуванні інтересів забудовника і відповідної територіальної громади, які, очевидно, треба узгодити на якомога ранніх термінах для мінімізування як приватних, так і суспільних збитків. Проте практика, яка склалася в Україні, говорить про інше: ми не маємо механізмів громадського контролю за об'єктами архітектури на ранніх стадіях їх виникнення. Наявне певне протиріччя: на стадії розроблення містобудівної документації є форми громадянського контролю у вигляді громадських слухань, чи розгляд цієї документації містобудівними

радами, проте саме на етапі визначення параметрів певного об'єкта будівництва жодної форми громадянського контролю нема. Тож, чи відповідають наміри забудовника відповідним інтересам територіальної громади, з'ясувати неможливо до початку виконання будівельних робіт. Очевидно, що розгляд містобудівного розрахунку має здійснюватися з залученням інститутів громадянського суспільства: як мінімум на містобудівних радах органів місцевого самоврядування.

Отже, містобудівні умови й обмеження (далі – МБУО), відповідно до норм ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної документації» та порядку ведення реєстру містобудівних умов і обмежень, затвердженому наказом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування [3], надаються замовнику будівництва чи проектувальнику виключно на підставі рішення уповноваженого органу місцевого самоврядування з питань архітектури та містобудування. Але із червня 2017 р. впроваджена форма громадянського контролю у вигляді ведення публічних реєстрів виданих містобудівних умов і обмежень, завдяки чому користувачі реєстру мають можливість ознайомитися зі сканованими копіями виданих умов. Однак є низка нерегульованих питань, зокрема, порядок не визначає, хто є тими користувачами, яким надається доступ до реєстру, цей реєстр не зв'язано з містобудівним кадастром, а тому питання громадянського контролю за правильністю виданих МБУО стає вкрай складним.

Особливим об'єктом архітектури у сфері містобудування є будівельний паспорт забудови земельної ділянки, адже такий документ містить не тільки містобудівні вимоги, але і вимоги земельного законодавства, тобто має двояку природу. Відповідно до ст. 27 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», будівельний паспорт – документ, що «визначає комплекс містобудівних та архітектурних вимог до розміщення і будівництва індивідуального (садибного) житлового будинку, садового, дачного будинку не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) із площею до 300 ква-

дратних метрів, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки». Він складається з текстових і графічних матеріалів. Порядок видачі такого документа визначений наказом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування [4]. Суспільний інтерес щодо створення таких об'єктів архітектури полягає в тому, що потреба кожної особи у створенні для себе відповідного об'єкта стикається з питанням обмеження її права на «вільне проектування», тобто особа не може повною мірою реалізувати свої смакові вподобання в архітектурі. Такі вподобання обмежуються суб'єктивним правом відповідальної особи уповноваженого органу містобудування й архітектури погодитися чи не погодитися з ескізним проектом, поданим у складі документів, які є підставою для видачі будівельного паспорта. І в такому разі жодних форм громадянського контролю немає, навіть у вигляді публічного реєстру виданих будівельних паспортів.

На підставі отриманих містобудівних умов і обмежень чи будівельного паспорта в замовника (проектувальника) виникає право на отримання технічних умов, які закон визначає як «комплекс умов та вимог до інженерного забезпечення об'єкта будівництва, які повинні відповідати його розрахунковим параметрам <...>». Технічними умовами визначаються можливості покриття потреб у відповідних послугах об'єкта будівництва чи, з іншого боку, наявність у постачальників послуг відповідних ресурсів: води, енергії, зв'язку тощо. Зазначимо, що єдиного чи типового порядку надання технічних умов законодавство України не має, отже, такі порядки розробляються в межах кожної галузі окремо чи відповідними надавачами послуг самостійно. Так, зокрема, порядок надання технічних умов із послуг водопостачання та водовідведення визначений Правилами користування системами централізованого водопостачання та водовідведення в населених пунктах України [5], а щодо пожежної та техногенної безпеки – Правилами надання технічних умов до інженерного забезпечення об'єк-

та будівництва щодо пожежної та техногенної безпеки [6]. Очевидною є потреба в уніфікації таких порядків у частині єдиних правил видачі, і, як можливий варіант: включення їх у склад містобудівних умов і обмежень та будівельного паспорта, адже неузгодженості щодо цього є одним із найбільших питань у законодавстві України [7, с. 389]. Громадянського контролю в цій сфері за цими об'єктами містобудування не встановлено в жодній доступній формі, тобто, незважаючи на те, що стороною видачі технічних умов зазвичай є чи господарючі суб'єкти публічної форми власності – монополісти, чи органи публічної влади, процес надання технічних умов є елементом господарської діяльності непублічного характеру і має інженерне спрямування, що не відповідає наявним ознакам публічності таких дій.

Якщо уповноваженими органами містобудування й архітектури правильно видані містобудівні умови й обмеження, чи будівельний паспорт, а надавачами послуг – технічні умови, то замовник може переходити до обов'язкового етапу – формування завдання на проектування. Відповідно до норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», завдання на проектування – це «документ, у якому містяться обґрунтування <...> вимоги замовника до планувальних, архітектурних, інженерних і технологічних рішень та властивостей об'єкта архітектури, його основних параметрів <...>». Саме цей об'єкт архітектури можна вважати суто господарчим, адже він не тільки базується на отриманих містобудівних умовах і обмеженнях та технічних умовах, але останні будуть мати самостійне значення, і їхні вимоги є обов'язковими під час проектування, а отже, мають пріоритет перед завданням на проектування. У цьому сенсі форми громадянського контролю в частині суто господарських відносин можна розцінювати як зайве втручання в приватні правовідносини.

Містобудівні умови й обмеження, технічні умови та завдання на проектування разом становлять особливий синтетичний об'єкт містобудування – вихідні дані на

проектування, і є узагальнюючим поняттям без самостійного значення.

Уся проведена робота повинна мати результат, і результатом архітектурної діяльності стає проект (проектна документація на будівництво) – «документація для будівництва об'єктів архітектури, що складається із креслень, графічних і текстових матеріалів, інженерних та кошторисних розрахунків <...> та відповідає вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил». Порядок розроблення проектною документації на будівництво [8], а також зміст і склад проектною документації [9] визначено центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування. Такий проект будівництва за бажанням замовника може бути підданий такій формі громадянського контролю, як розгляд проектною документації на містобудівній раді при уповноваженому органі містобудування та архітектури, рішення якого мають суто рекомендаційний характер. Постає питання, чи є така форма громадянського контролю достатньою, а з іншого боку, потрібно визначитися з результатом проектування: наскільки він відповідає домовленостям, досягнутим між замовником і громадою за посередництва уповноваженого органу? Очевидно, що відсутність такого контролю дає можливість замовнику на власний розсуд «відхилитися» від досягнутих домовленостей, що стає приводом до громадянського невдоволення та часто переростає в публічні акції протесту.

Чи можемо вважати, що наступний об'єкт архітектурної діяльності – експертний звіт – є формою громадянського контролю? Експертний звіт як результат експертизи проектною документації є документом, що, відповідно до норм законодавства, містить думку експерта щодо «визначення якості проектних рішень шляхом виявлення відхилень від вимог до міцності, надійності та довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення <...>, та є завершальним етапом розроблення проектів будівництва». Порядок проведення експертизи визначений Кабінетом Міністрів України [10]. Така екс-

пертиза є суто професійною, очевидно, що її результат має суспільне значення, оскільки дає можливість будь-кому зрозуміти, що на професійному рівні обговорено питання відповідності проектної документації технічним нормам, а це, у свою чергу, гарантує безпечність майбутнього об'єкта будівництва. Ця експертиза є платною, а тому обов'язковість її проведення обмежена законом.

Особливим видом об'єктів архітектури можемо вважати проект виконання підготовчих робіт, який розробляється для виконання підготовчих робіт до закінчення розроблення проекту будівництва. Цей проект має особливе значення, адже, з погляду суспільства, виконання робіт на земельній ділянці передує розумінню того, що саме буде споруджено на ній. Склад підготовчих і будівельних робіт визначено центральним органом виконавчої влади, що здійснює формування державної політики у сфері містобудування [11], але громадського контролю за обґрунтованістю обсягу та складу таких робіт немає. Такий стан речей дає можливість замовнику використовувати право на виконання підготовчих робіт як «прикриття» для виконання будівельних робіт.

Висновки і пропозиції. Зважаючи на викладене вище, можемо зробити такі висновки:

1. У межах цієї роботи визначено об'єкти архітектурної діяльності та процеси їх створення як особливих об'єктів громадського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності.

2. Кожний об'єкт архітектурної діяльності визначений законами України, постановами Кабінету Міністрів та наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, проте форми громадського контролю вкрай обмежені – не обов'язкові результати обговорення на містобудівних радах при уповноважених органах містобудування та архітектури. Законодавство України небагате на норми здійснення громадського контролю в зазначеній сфері.

3. Зважаючи на умови романо-германської школи права та важливість мак-

симального регламентування діяльності адміністративних органів, а також забезпечення права громадянського суспільства на громадський контроль, Верховній Раді України необхідно було б ухвалити єдиний кодифікований закон: Містобудівний кодекс України, в якому передбачити відповідні форми здійснення громадського контролю.

Список використаної літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укладач В.Т. Бусел. К.: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
2. Про архітектурну діяльність: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 31.
3. Про затвердження Порядку ведення реєстру містобудівних умов і обмежень: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31 травня 2017 р. № 135. Офіційний вісник України. 2017. № 46. С. 143. Ст. 1449.
4. Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 5 липня 2011 р. № 103. Офіційний вісник України. 2011. № 59. С. 340. Ст. 2391.
5. Про затвердження правил користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України: наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України від 27 червня 2008 р. № 190. Офіційний вісник України. 2008. № 174. С. 174. Ст. 2670.
6. Про затвердження Правил надання технічних умов до інженерного забезпечення об'єкта будівництва щодо пожежної та техногенної безпеки: наказ Міністерства оборони України від 14 листопада 2013 р. № 771. Офіційний вісник України. 2013. № 93. С. 306. Ст. 3471.
7. Віпров О.П.. Окремі питання вдосконалення господарського законодавства. Університетські наукові записки. 2012. № 1 (41). С. 384–392.
8. Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16 травня 2011 р. № 45. Офіційний вісник України. 2011. № 43. С. 26. Ст. 1748.

9. Державні будівельні норми України. Склад та зміст проектної документації на будівництво. ДБН А.2.2-3:2014. К: ДП Укрархбудінформ. 2014. 25 с.
10. Про затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи: постановова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2011 р. № 560. Офіційний вісник України. 2011. № 41. С. 69. Ст. 1674.
11. Державні будівельні норми України. Організація будівельного виробництва. ДБН А.3.1-5:2009. К: ДП Укрархбудінформ. 2011. 61 с.
-

Сергиенко А. В. Объекты архитектуры как совокупность объектов гражданского контроля в сфере градостроительной деятельности

Статья посвящена особенностям объектов архитектуры как специфической совокупности объектов гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие объекта архитектуры. Рассмотрены виды объектов архитектуры. Определены результаты и процессы, являющиеся объектами гражданского контроля по объектам архитектуры. Нарботаны рекомендации по направлениям осуществления гражданского контроля относительно объектов архитектуры.

Ключевые слова: градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, гражданский контроль, объект архитектуры.

Sergienko O. Objects of architecture as a combination of objects of civil control in the field of city-building activities

The article is devoted to the issues of the features of architectural objects as a specific setoff objects of public control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. Definition of the concept of the object of architecture. Considered types of architectural objects. The results and processes that are objects of civil control over architectural objects are determined. Recommendations on how to implement public control over architectural objects are worked out.

Key words: urban planning, activity, public control, architectural object.