

УДК 342.9

*О. В. Стукаленко*, докт. юрид. наук, доцент  
 Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
 Кафедра адміністративного та господарського права  
 Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ КАТЕГОРІЙ «МІСТОБУДІВНА ДІЯЛЬНІСТЬ» ТА «БУДІВНИЦТВО»

У статті висвітлені деякі проблеми розуміння правових категорій «містобудівна діяльність», «будівництво» та підходи до визначення сутності цих правових категорій. Наголошується, що терміни «містобудування» і «будівництво» є загальновідомими та загальноживаними, що дає можливість по різному трактувати ці правові категорії. У зв'язку з цим виникає потреба наукового осмислення поняття «містобудування» і «будівництво» для подальшого оновлення, удосконалення будівельного законодавства.

Акцентується увага на тому, що у теорії права відсутня єдина точка зору на розуміння та співвідношення понять «містобудівна діяльність», «будівництво». Зазначені категорії постійно трансформуються під впливом зміни суспільних відносин, тому потребують поглибленого дослідження та наукового осмислення.

**Ключові слова:** будівництво, містобудівна діяльність, категорія, співвідношення понять.

**Постановка проблеми.** Система будівельного законодавства в сучасній Україні характеризується непорядкованістю й суперечністю і все це на фоні значної кількості нормативно-правових актів, норми яких можливо по різному тлумачити, особливо це стосується загальновідомих понять, зміст яких чітко не закріплено законодавством. А терміни «містобудування» і «будівництво» є загальновідомими та загальноживаними, що дає можливість по різному трактувати ці правові категорії. У зв'язку з цим виникає потреба наукового осмислення поняття «містобудування» і «будівництво» для подальшого оновлення, удосконалення будівельного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичною основою дослідження є праці відомих учених-правознавців, які досліджували окремі аспекти будівельної та містобудівельної діяльності і яка є складовою будівельного права, зокрема: А. П. Анисимова, Є. А. Грекова, О. О. Квасніцької, Т. О. Коломоєць, С. О. Кузнєцової, А. В. Матвійчука, Р. С. Мельника, І. М. Миронця, В. О. Ромасько, А. В. Панібудьласка, І. О. Мамонтова та інших.

Особливої актуальності дослідження щодо розуміння понять «містобудування» і «будівництво» набуває з ряду причин. По-перше, тому, що надає можливості українському законодавству виробити дієві норми та ефективні юридичні механізми в будівельній сфері; по-друге, в контексті створення дієвого механізму контролю за будівельною та містобудівельною діяльністю.

В Україні дана тема безпосередньо майже не висвітлювалася.

**Метою статті** є аналіз думок провідних вчених, що у своїй єдності формують теорію будівельного права, містобудівної діяльності, розкриття теоретико-методологічних проблем, які мають місце при осмисленні зазначених правових явищ.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасний стан наукового осмислення категорій «будівництво» та «містобудування» та співвідношення цих понять характеризується розмаїттям поглядів та точок зору. Але усі погляди та точки зору можливо й необхідно систематизувати і виділити основні підходи до розуміння правової сутності та співвідношення зазначених категорій.

Як зауважив О. І. Миколенко, «теорія адміністративного права повинна представляти все розмаїття думок щодо правових явищ, уточнюючи переваги та недоліки тої чи іншої концепції чи окремої думки науковця, показувати їхні значення та місце в усьому розмаїтті думок, систематизувати і класифікувати їх, зв'язувати загальні напрацювання

теорії з конкретними випадками на практиці тощо [1]. Тому нормальною є ситуація, коли існує низка дискусійних положень з приводу розуміння співвідношення понять «містобудування» та «будівництва».

Розглянемо деякі підходи.

*Перший підхід* передбачає ототожнення категорій «будівництво» та «містобудування», тобто ці поняття виступають синонімами і можуть замінювати одне одного. Прихильники зазначеної концепції штучно звужують ці поняття та їх юридичну природу. І тому погоджуємося із тезою С. О. Кузнецова. Автор зазначає, що «будівництво» не повинно підмінятися дефініцією «містобудівної діяльності», зміст якої встановлено в нормативно-правових актах [2, с. 6]. Тому, що при певних умовах це може призвести до недооцінки та неналежного правового регулювання зазначених правових явищ і як наслідок, не високий рівень правового забезпечення. В даному випадку, слухним є зауваження П. М. Рабіновича: «Відображати правильно сутнісні властивості якісно визначеного явища може лише одне поняття. В інтересах наукової суворості кожне таке поняття повинно б і визначатись особливим, неповторним терміном [3, с. 38].

*Другий підхід* закріплює тезу, що дефініція «будівництво» та «містобудування» різні, і що «містобудівна діяльність» більш ширше поняття ніж «будівництво». Даній позиції дотримується і законодавець.

Прихильники зазначеної концепції звертають увагу на ст. 1 Закону України від 16.11.1992 р. № 2780-ХІІ «Про основи містобудування». Містобудування (містобудівна діяльність) - 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 характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури [4].

Даній позиції дотримується і законодавець. Тому термін «містобудування» застосовується в багатьох нормативно-правових актах. Наприклад, Законах України «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність» та т.п.

В межах другої концепції цікавою є позиція О. О. Квасницької. Автор підтримує думку, що поняття «містобудування» включає поняття «будівельна діяльність», але будівельна діяльність може бути представлена, як різновид господарської діяльності, змістом якої є сукупність практичних дій суб'єктів господарювання і інших учасників господарських відносин, спрямованих на створення(спорудження) об'єктів( продукції) будівництва, поєднуючи при цьому організаційно-економічні, техніко-економічні складові. Бачення будівельної діяльності, як різновиду господарської діяльності, що складається з відповідних складових елементів, дає змогу зрозуміти сутність даної правової категорії, уніфікувати навчальні програми та відповідну літературу господарського спрямування, певною мірою побудувати узгоджену термінологію [5].

Згідно *третьому підходу* категорія «будівництво» включає поняття «містобудування», тобто перша дефініція ширше по змісту чим друга. Наприклад, Н. Бондарєва, зазначає, що будівельна діяльність поєднує у собі архітектурну та містобудівну діяльність, як окремі складові будівництва [6, с. 47-48].

В той же час, В. О. Ромасько, вважає, що будівництво, як об'єкт адміністративно-правового регулювання не тотожне об'єкту містобудування і є значно ширшим за змістом, напрямками, засобами регулювання тощо [7, с. 15].

Хоча аналіз поняття «будівельна діяльність» дозволяє зазначити, що воно не охоплює всієї сукупності відносин, які вміщує у себе будівельна галузь. Так, наприклад, поряд з зазначеною діяльністю, у будівельній галузі, вагомий напрям займає архітек-

турна діяльність по створенню об'єктів архітектури, інжинірингова діяльність у сфері планування і забудови територій, здійснення будівельного контролю, авторського нагляду за будівництвом, дозвільні та ліцензійні процедури, атестація кадрів тощо.

Прихильники третьої концепції вважають, що використання терміну «містобудування» є значно вужчим, про це свідчить вище наведене термінологічне тлумачення зазначеного поняття, а також зарубіжна практика регулювання будівництва. Так, наприклад у Великобританії діє Будівельний закон 1984 р., Чехії – Будівельний статут 1958 р., Польщі – Закон «Про будівельне право» 1974 р., Норвегії – Будівельний кодекс 1987 р. тощо. Таким чином, практика зарубіжних країн свідчить про кодифікацію будівельного законодавства, саме в межах будівельних кодексів та статутів, а також виокремлення будівельного права як складової адміністративного права в цілому. У зв'язку з цим була сформована вітчизняна концепція становлення будівельного права та будівельного законодавства.

Полеміка відносно співвідношення понять «містобудування» та «будівництво» ведеться не тільки заради теоретичного та наукового дослідження, а має на меті практичне втілення. Наприклад, більшість науковців, які вивчають містобудівну діяльність, будівельну діяльність підтримують думку про необхідність прийняття кодифікованого акту в зазначеній сфері. Одні пропонують назву для цього акту – Будівельний кодекс України, інші – Містобудівний кодекс України. Але тут справа не лише в назві, а головне, в змістовному наповненні кодексу. Тому, що зміст будівельної та містобудівельної діяльності різняться по об'єктах, межах правового регулювання, методах контролю та нагляду й т.п., і як наслідок, предмет правового регулювання цих кодексів трохи різняться. І в цьому випадку, наукові напрацювання будуть у нагоді. Наприклад, можливо приєднатися до думки А. В. Панібудьласка. Автор наголошує про необхідність прийняття кодексу не за назвою, а по суті. Наприклад, прийняття кодексу сприятиме узгодженню чисельних нормативно-правових актів різних галузей права, що регламентують будівельну діяльність в Україні. Крім того, прийняття такого спеціалізованого кодексу може позитивно вплинути на якість правового забезпечення будівельної галузі, яка характеризується високою динамікою ділової активності [8, с. 52].

В той же час, І. О. Мамонтов акцентує увагу на необхідності підготовки Будівельного кодексу України, як свідчення законодавця розуміння трансформації міжгалузевого регулювання складної системи відносин у напряму концептуалізації будівельного права як нової галузі у правовій системі України [9, с. 24].

Хоча, на думку автора, перспективна назва кодифікованого нормативно-правового акту у будівельній галузі є Містобудівний кодекс України, такої ж точки зору дотримується і законодавець, законопроект № 5181 з такою назвою зареєстровано у Верховній Раді України 29 вересня 2009 р.

Визнаючи важливість усіх перерахованих підходів до розуміння змісту та правової природи категорій «містобудування» та «будівництво» заслуговує підтримки твердження про необхідність подальшого дослідження цих понять в зазначеній сфері.

**Висновки.** Відсутність уніфікованого підходу до розуміння термінів «містобудування» та «будівництво», чітких критеріїв розмежування цих категорій призводить до підміни понять у правозастосовній діяльності, а також невизначеності у тлумаченні термінів, і, як наслідок, плутанина при вирішенні спорів у зазначеній сфері. У зв'язку з цим, виникає необхідність наукового дослідження категорій «містобудування» та «будівництво». Так, як без ґрунтовних, детальних наукових досліджень і рекомендацій у цьому питанні важко формувати якісно нову систему регулювання в сфері містобудівної діяльності.

### Список літератури

1. Миколенко О. І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє. URL: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2011/2/mykolenko.pdf> – Назва з титул. екрану.
2. Кузнецова С. А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: автореф. дис. на соискание учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «административное право, финансовое право, информационное право» / С. А. Кузнецова. – М., 2003. – 24 с.

3. Рабинович П. М. Социалистическое право как ценность / П. М. Рабинович, 2-ое изд., стер. – О. : Юридическая литература, 2006. – 167 с. URL: <http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom10/43.pdf>.
4. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 року № 2780-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2780-12> (Дата звернення: 20.11.2017).
5. Квасніцька О. О. Поняття та критерії об'єктів капітального будівництва відповідно до національного законодавства / О. О. Квасніцька URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/7916/Квасніцька%20Поняття%20та%20критер.об%27ект.%20кап.буд%20.pdf?sequence=1&isAllowed>.
6. Бондарєва Н. Термінологічне дослідження «будівництва» в економіці України / Н. Бондарєва // Вісник Львівського університету : Серія Економіка. – 2008. – Вип. 40. – С. 47–50.
7. Ромасько В. О. Державний контроль у сфері будівництва : адміністративно-правові засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. О. Ромасько. – Х., 2010. – 196 с.
8. Панібудьласка А. В. Будівельне право в Україні: актуальні проблеми, перспективи розвитку. – Будівельне право : проблеми теорії і практики [зб. наук. пр.]. – Київ – Тернопіль : – 2017. – Матеріали Першої наук. конф., (Київ, 3 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будів. і архіт-ри та ін. «Економічна думка». – 2017. – 248 с.
9. Мамонтов І. О. Концептуалізація будівельного права як нової галузі у правовій системі України. – Будівельне право : проблеми теорії і практики [зб. наук. пр.]. – Київ – Тернопіль : – 2017. – Матеріали Першої наук. конф., (Київ, 3 листопада 2017 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будів. і архіт-ри та ін. «Економічна думка». 2017. – 248 с.

Стаття надійшла 25.11.2017 р.

**О. В. Стукаленко**, докт. юрид. наук, доцент  
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова  
Кафедра административного и хозяйственного права  
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ПОНИМАНИЮ КАТЕГОРИЙ «ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ» И «СТРОИТЕЛЬСТВО»

### Резюме

В статье освещены некоторые проблемы понимания правовой категорий «градостроительная деятельность», «строительство» и определены концептуальные подходы, к определению сущности этих правовых категорий. Отмечается, что термины «градостроение» и «строительство» являются общеизвестными и общеупотребительными, что дает возможность по разному трактовать эти правовые категории. В связи с этим, возникает потребность научного осмысления понятия «градостроение» и «строительство» для последующего обновления, усовершенствования строительного законодательства.

**Ключевые слова:** строительство, градостроительная деятельность, категория, соотношение понятий.

**O. V. Stukalenko**, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor  
Odessa I. I. Mechnikov National University  
the Department of Administrative and Commercial Law  
Frantsuzkiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

## CONCEPTUAL GOING NEAR UNDERSTANDING OF CATEGORIES «TOWN-PLANNING ACTIVITY» AND «BUILDING»

### Summary

In the article some problems of understanding are lighted up legal categories «town-planning activity», «building» and approaches are certain, to the decision of essence of these legal categories. It is marked that terms a «town-planning» and «building» are well-known and current, that enables to on various interpretation of these legal categories.

In this connection, there is a necessity of scientific comprehension of concept «town-planning» and «building» for a subsequent update, improvement of a build legislation.

**Key words:** building, town-planning activity, category, correlation of concepts.