

**ТЕРМІНИ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ЯК ПІДГРУНТЯ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ
ТА НОРМАТИВНОЇ БАЗИ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ,
ГАРМОНІЗОВАНОЇ З НОРМАМИ ЗАКОНОДАВСТВА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Розглянуто недоліки та протиріччя у законодавчій та нормативній базі, пов'язані з термінами та визначенням понять, та запропоновано шляхи розв'язання проблеми, як основи гармонійного розвитку технічного регулювання у будівництві в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: містобудування, архітектурна діяльність, об'єкти містобудування, будівництво, реконструкція, капітальний ремонт, ремонт, технічне переоснащення, реставрація, будинок, будівля, споруда, будова.

Постановка проблеми. Створення умов для ефективної реалізації інвестиційних намірів забудовників є ключовим завданням для центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері будівництва, містобудування та архітектури. У більшості випадків це завдання реалізується за участі широкого кола підприємств та організацій, які здійснюють науково-технічну діяльність.

Разом з тим, аналіз загального та спеціального законодавства, положень державних будівельних норм, стандартів і правил свідчить про неузгодженість термінів та визначення понять у зазначеній сфері, які при застосуванні на практиці призводять, як мінімум, до протиріч у взаємовідносинах між замовниками, підрядниками, проектувальниками, експертами, органами архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також стають підґрунтям для створення корупційних ризиків.

Тому в статті, на підставі аналізу ряду ключових законів і підзаконних актів та документів, а також досвіду технічно розвинутих країн Західної Європи зроблені рекомендації щодо виправлення ситуації, що склалася.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання необхідності забезпечення єдиних термінологічних визначень як у загальному, так і у спеціальному законодавстві, а також у нормативних актах та документах присвячені публікації таких відомих науковців та фахівців будівельної галузі як Фаренюк Г.Г., Тарасюк В.Г., Перельмутер А.В., Назаренко І.І., Берендеева О.В., Брусан А.А., Барзилович Д.В. Окрім того, зазначена проблема

гостро означена у публічних зверненнях представників Міжнародної організації права розвитку (IDLO) та Офісу ефективного регулювання (BRDO), які стали підґрунтям для встановлення Кабінетом Міністрів України відповідних завдань центральним органам виконавчої влади.

Постановка задачі. В цій статті на основі аналізу нині діючої законодавчої та нормативної бази будуть надані практичні рекомендації щодо виправлення ситуації.

Основна частина. З проголошенням у 1991 році незалежності України будівельна галузь одна із перших серед інших галузей народного господарства УРСР здійснила практичні кроки в напрямку запровадження ринкових засад господарювання. Роздержавлення, розукрупнення будівельних підприємств та організацій, запровадження вільних цін на будівельну продукцію на рівні законодавства стали суттєвим підґрунтям для формування ринкових відносин у галузі.

Разом з тим, подальше системне просування вимагало оновлення законодавчої та нормативної бази. Першим кроком у цьому напрямку стало розроблення та прийняття у листопаді 1992 року Закону «Про основи містобудування», статтею першою якого було введено термін «містобудування (містобудівна діяльність)» як «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» [1].

Сім років потому, у травні 1999 року, Законом України «Про архітектурну діяльність» вводиться термін «архітектурна діяльність», яка визначається як «діяльність по створенню об'єктів архітектури, яка включає творчий процес пошуку архітектурних рішень та його втілення, координацію дії учасників розроблення всіх складових частин проектів з планування і благоустрою територій, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю і авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері» [2].

У лютому 2011 року Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» (стаття 2) вводиться поняття «планування і забудова території», яким поряд з іншим зазначається, що «планування і забудова території – це діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, яка передбачає: **розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів, реконструкцію існуючої забудови та територій, створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури**» [3].

Одночасно рядом законодавчих та підзаконних актів запроваджується зазначена термінологія у зовсім іншому контексті. Так, наприклад, сфера діяльності центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику, визначається як сфера «будівництва, архітектури та містобудування».

Навіть поверхневий аналіз свідчить про некоректність такого визначення сфери діяльності, виходячи з термінологічних положень чинного законодавства. Адже терміни «будівництво» та «архітектура» поглинаються терміном «містобудування», при цьому термін «проектування» у сфері діяльності центрального органу виконавчої влади взагалі відсутній.

У цьому контексті доречно нагадати – нещодавно група провідних архітекторів України разом з народними депутатами підготували законопроект, яким передбачається внесення суттєвих змін у містобудівне законодавство. Пропонується повернути як вид планувальної документації місцеві правила забудови, графічною частиною яких повинен стати зонінг, запровадити планування території об'єднаних територіальних громад тощо. Однак революційною пропозицією у цьому законопроекті є відмова від терміну «містобудівна документація» та заміна його на термін «планувальна документація». Тому стає сумнівною доцільність терміну «містобудування» як такого.

Згадаймо, що ще у XIX столітті всесвітньо відомий німецький філософ Георг Гегель зазначав, що «термінологія – суть філософії та мислення», а курс «Етика бізнесу», який викладається у всіх престижних школах бізнесу світу, вимагає, у першу чергу, коректного і однозначного застосування термінів та визначень понять, як основи прозорого та ефективного просування продукту на ринку.

У цьому зв'язку було б доцільно розглянути можливість запровадження на законодавчому рівні термінів: «планування території забудови», «проектування», «будівництво», а термін «архітектурна діяльність» розглядати як складову термінів «планування території забудови» та «проектування».

Це може бути реалізовано найближчим часом шляхом внесення змін у спеціальне законодавство, а краще – шляхом підготовки уніфікованого закону на базі Законів України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність» та «Про регулювання містобудівної діяльності».

Багато проблем виникає з визначенням видів будівництва. Так, у статті 875 Цивільного кодексу України зазначаються такі види будівництва як «... нове будівництво, капітальний ремонт, реконструкція (технічне переоснащення)» [4].

Водночас, у статті 318 Господарського кодексу України перераховані такі види, як «...будівництво, розширення, реконструкція та перепрофілювання» [5].

Закон «Про архітектурну діяльність» у статті 4 визначає, що поняття будівництво включає нове будівництво, реконструкцію, реставрацію і капітальний ремонт. Однак у статті 8 цього Закону зазначається, що будівництво є лише реконструкція, реставрація та капітальний ремонт.

А ось Закон України «Про електроенергетику» статтею 18 визначає, що будівництво – це є нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення [6].

Виникають проблеми із застосуванням терміну «реставрація» як одного із видів будівництва. Адже Закон України «Про охорону культурної спадщини» поряд із терміном «реставрація» вводить терміни «музеефікація, пристосування, реабілітація, консервація, ремонт», які за визначенням понять дуже близькі до терміну «реставрація», але мають суттєву специфіку [7].

На жаль, цей перелік можна продовжувати. Як наслідок, відсутність єдиного терміну та визначення поняття призводить до різного трактування у нормативній базі (ДБН, ДСТУ), і закид міжнародних організацій щодо створення таким чином підґрунтя для корупційних ризиків має сенс. Адже крім названих у законодавстві видів будівництва в нормативних актах і документах наводяться такі види будівництва, як: перепрофілювання, перепланування, переобладнання, модернізація, термомодернізація, перебудова, надбудова тощо.

Більше того, у ряді галузевих нормативних актів (ГБН) та нормативних документів наводяться різні визначення термінів «реконструкція», «технічне переоснащення», «капітальний ремонт», «ремонт», «поточний ремонт», які суттєво відрізняються від визначення цих термінів у ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво» [8]. А ГБН Г.1-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та перелік робіт», наприклад, вводить терміни «поточний дрібний ремонт» та «поточний середній

ремонт» [9]. Однак останній за визначенням не відповідає поняттю «поточний ремонт».

Вільне застосування термінології та визначення понять щодо видів будівництва, як наслідок, може призвести до невиправданого застосування окремих технологій виконання будівельних робіт, безпідставного визначення обсягів матеріальних і трудових ресурсів, експлуатації машин та механізмів, а в кінцевому результаті до некоректного визначення вартості будівництва.

Окрім того, у замовників будівництва можуть виникати проблеми з органами державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду при отриманні права на виконання підготовчих і будівельних робіт та прийнятті об'єктів в експлуатацію.

Так, відповідно до наказу Держжитлокомунгоспу України від 10.08.2004 № 150 до капітального ремонту безпідставно віднесено декілька сотень видів будівельних робіт, серед яких, наприклад, «заміна шпалер» або «штукатурення стін місцями більше 1 м²» [10], що вимагає розроблення проектної документації відповідно до ДБН А.2.2-3:2014 та реєстрації повідомлення або декларації для можливості виконання цих робіт. Насправді, дані роботи відносяться до поточного ремонту, який не є видом будівництва, а тому не потребують ані розроблення проектної документації, ані отримання дозвільних документів.

Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», нещодавно прийнятим Верховною Радою України, через помилкове застосування терміну «будівництво» замість «нове будівництво» капітальний ремонт або технічне переоснащення трамвайних колій чи фунікулера буде вимагати проведення оцінки впливу на довкілля за процедурою, яка потребує не менше 3,5 місяців та обов'язкового громадського обговорення проекту або намірів.

Це далеко не вичерпний перелік прикладів негативних наслідків неправомірного застосування термінології.

Невідкладного перегляду та уніфікації вимагають терміни «будівля», «споруда», «об'єкт», «будова», «об'єкт будівництва», «лінійний об'єкт інженерно-транспортної інфраструктури» тощо. Адже застосування цих термінів як у ряді спеціальних законів, так і у нормативних актах і документах суттєво відрізняється за визначенням понять, що призводить до ускладнень в роботі служб замовника, їх взаємовідносин з проектувальниками, експертами та контролюючими органами.

Окрім того, ці терміни та визначення понять не завжди відповідають положенням Регламенту ЄС 305/2011, до вимог якого найближчим часом повинно бути приведено технічне регулювання в Україні.

Висновки. Виходячи з того, що Кабінетом Міністрів України встановлено завдання Мінрегіонбуду протягом 2017-2018 років переглянути

біля 30-ти нормативних актів (ДБН) та сполучених з ними нормативних документів (ДСТУ), а на розгляді Верховної Ради України або у стадії підготовки знаходиться ряд законопроектів, якими передбачається внесення суттєвих змін у законодавство щодо будівельної та інвестиційної діяльності, необхідно забезпечити їх консолідацію, у першу чергу з точки зору термінології та визначення понять. Одним із найкращих варіантів є розроблення Містобудівного (Будівельного) кодексу, положення якого повинні відповідати передовій світовій практиці та враховувати національні особливості та інтереси.

Список використаних джерел

1. Про основи містобудування [Текст]: Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII //Відомості Верховної Ради України, – 1992. – № 52. –ст. 683.
2. Про архітектурну діяльність [Текст]: Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV //Відомості Верховної Ради України, – 1999. – № 31. – ст. 246.
3. Про регулювання містобудівної діяльності [Текст]: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI //Відомості Верховної Ради України, – 2011. – № 34. – ст. 343.
4. Цивільний кодекс України [Текст]: Кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV //Відомості Верховної Ради України, – 2003. – № 40. – ст. 356.
5. Господарський кодекс України [Текст]: Кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV //Відомості Верховної Ради України, – 2003. – № 18. –ст.144.
6. Про електроенергетику [Текст]: Закон України від 16 жовтня 1997 р. № 575/97-ВР //Відомості Верховної Ради України, – 1998. – № 1. – ст.1.
7. Про охорону культурної спадщини [Текст]: Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III //Відомості Верховної Ради України, – 2000. – № 39. –ст. 333.
8. ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво». – К: Мінрегіонбуд України, 2014.
9. ГБН Г.1-218-218-182:2011 «Ремонт автомобільних доріг загального користування. Види ремонтів та перелік робіт». – К: Укравтодор, 2011.
10. Про затвердження Примірного переліку послуг з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій та послуг з ремонту приміщень, будинків, споруд [Текст]: Наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства від 10 серпня 2004 р. № 150. – К.: Держжитлокомунгосп України, 2004.

Аннотация.

Рассмотрены недостатки и противоречия в законодательной и нормативной базе, связанные с терминами и определениями понятий, и предложены пути решения проблемы, как основы гармоничного развития технического регулирования в строительстве в условиях евроинтеграции.

Ключевые слова: градостроительство, архитектурная деятельность, объекты градостроительства, строительство, реконструкция, капитальный ремонт, ремонт, техническое переоснащение, реставрация, дом, здание, сооружение, строение.

Annotation.

The shortcomings and contradictions in the legislative and regulatory framework relating to the terms and the definition of terms were considered, and also were proposed the roadmap of the problem's solution as the basis for the harmonious development of technical regulations in construction in the context of European integration.

Keywords: urban construction, architecture activities, urban construction facilities, construction activity, reconstruction, capital repair, repair, technical re-equipment, restoration, house, buildings, facilities and structures.