

УДК 624:340.13(094)

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

Ісаєнко Д.В., канд. наук з держ. упр.
Конфедерація будівельників України

Анотація. В статті проведено аналіз сучасного нормативно-правового регулювання будівельної галузі та запропоновано шляхи для його вдосконалення з урахуванням вимог часу та міжнародного досвіду. Реалізація цих пропозицій дозволить упорядкувати діяльність будівельної галузі, визначивши загальне правове підґрунтя для всіх етапів створення об'єктів будівництва та експлуатації об'єктів нерухомості, в тому числі врахувати досвід технічно розвинутих країн щодо запровадження механізмів технічного регулювання в будівництві.

Ключові слова: будівельна галузь, нормативно-правове забезпечення галузі, будівельний кодекс, технічне регулювання, об'єкти будівництва.

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ В УКРАИНЕ

Исаенко Д.В., канд. наук по гос. упр.
Конфедерация строителей Украины

Аннотация. В статье приведен анализ современного нормативно-правового регулирования строительной отрасли и предложены пути для его усовершенствования с учетом требований времени и международного опыта. Реализация этих предложений позволит упорядочить деятельность строительной отрасли, определив общее правовое основание для всех этапов создания объектов строительства и эксплуатации объектов недвижимости, в том числе учесть опыт технически развитых стран по внедрению механизмов технического регулирования в строительстве.

Ключевые слова: строительная отрасль, нормативно-правовое обеспечение отрасли, строительный кодекс, техническое регулирование, объекты строительства.

FEATURES OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE CONSTRUCTION INDUSTRY IN UKRAINE

Isaenko D.V. PhD. in public administration
Confederation of Builders of Ukraine

Abstract. The purpose of research is to determine the priority ways to improve the legal support for the construction industry in Ukraine. The article analyzes modern regulatory and legal regulation of the construction industry. At the legislative level and at the level of normative legal acts of the lowest level, there are many inconsistencies in certain provisions of laws and regulations. It is shown that it is necessary to streamline the issues on the delimitation of the architectural and town-planning spheres of activity. Taking into account the requirements of time and international experience, new methods for improving regulation are proposed.

It is proposed to develop and adopt the Construction Code of Ukraine, which will cover all issues of the industry. The approximate structure of this Construction Code is given. It can become the basis for a new comprehensive legislative act. The development of proposals took into account the experience of technically developed countries in the implementation of the mechanisms of technical regulation in construction. The implementation of these proposals will help determine the general legal basis for all stages of the construction of facilities for the construction and operation of real estate. The implementation of these proposals will help determine the general legal basis for all stages of the construction of facilities for the construction and operation of real estate. Also, new methods will help to streamline the activities of the construction industry. In the future, the implementation of these proposals will actively develop the construction industry in Ukraine and make it competitive on the international market.

Keywords: construction industry, regulatory and legal support of the industry, construction code, technical regulation, objects of construction.

Постановка проблеми. Як відомо, стабільна робота будь-якої сфери економіки залежить від чіткості нормативно-правового забезпечення її діяльності. В цьому питанні будівельна галузь не є винятком.

Однак неможливо прийняти одноразово всі необхідні нормативно-правові акти різних рівнів (від законів України до актів місцевих органів влади).

Разом з тим, в Україні вже є певні напрацювання щодо нормативно-правового забезпечення будівельної галузі, деякі з яких реалізовані в конкретних нормативно-правових актах. Настав час для системної побудови нормативно-правового забезпечення у цій сфері, яке охоплювало би всі етапи створення та експлуатації об'єктів будівництва та нерухомості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В різні часи питанням нормативно-правового забезпечення приділялася увага науковців та практиків будівельної галузі. Зокрема, питанням методології нормативного забезпечення присвячені праці Барзиловича Д.В., Омеляненка М.В., Тарасюка В.Г. та інших.

Крім того, автором у публікації проводиться аналіз чинних в Україні законодавчих актів у галузі будівництва [1-3] та пропонуються шляхи вдосконалення правового забезпечення.

Формулювання цілей статті. Метою цієї статті є визначення першочергових шляхів з удосконалення правового забезпечення будівельної галузі з урахуванням досвіду технічно розвинутих країн в питаннях запровадження механізмів технічного регулювання в галузі.

Виклад основного матеріалу. У будівельній галузі сталося так, що організаційно-правові засади її діяльності продовжують формуватися і понині, хоча перший законодавчий акт з питань будівництва в незалежній Україні був прийнятий ще у 1992 році (Закон України «Про основи містобудування»). В ньому зазначається, що «цей закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і спрямований на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини» [1]. Його структура має такий вигляд:

Розділ 1 «Загальні положення»;

Розділ 2 «Державне регулювання у сфері містобудування»;

Розділ 3 «Будівельні норми, державні стандарти, норми і правила у сфері містобудування. Містобудівна документація»;

Розділ 4 «Земельні відносини у містобудуванні. Містобудівний кадастр населених пунктів»;

Розділ 5 «Державний контроль у сфері містобудування. Відповідальність за порушення містобудівного законодавства»;

Розділ 6 «Міжнародні відносини у сфері містобудування» [1].

Через декілька років (у 1999 році) прийнято Закон України «Про архітектурну діяльність»,

який «визначає правові та організаційні засади здійснення архітектурної діяльності і спрямований на формування сприятливого життєвого середовища, досягнення естетичної виразності, економічної доцільності і надійності будинків, споруд та їх комплексів» [2].

Структура цього закону така:

Розділ I «Загальні положення»;

Розділ II «Організація архітектурної діяльності»;

Розділ III «Уповноважені органи містобудування та архітектури. Творчі спілки архітекторів»;

Розділ IV «Здійснення архітектурної діяльності»;

Розділ V «Права і обов'язки суб'єктів архітектурної діяльності при створенні та експлуатації об'єктів архітектури»;

Розділ VI «Авторське право на об'єкти архітектурної діяльності»;

Розділ VII «Відповідальність за порушення законодавства про архітектурну діяльність»;

Розділ VIII «Прикінцеві положення» [2].

На перший погляд, ці два закони присвячені двом сферам діяльності, хоч і пов'язаним між собою, але певною мірою відокремленим – містобудівній та архітектурній діяльності. Однак, якщо уважно проаналізувати ці два поняття, то буде видно, що мова йде про дуже схожі між собою та переплетені в термінологічному та сутнісному змісті сфери діяльності (табл. 1).

Зокрема, в понятті «містобудівна діяльність» мова йде в тому числі й про проектування та будівництво об'єктів містобудування. Разом з тим, в Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності», прийнятому в 2011 році, надано визначення об'єктів містобудування.

Так, «Об'єктами містобудування на державному та регіональному рівнях 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».

Таблиця 1 – Порівняння понять «містобудівна діяльність» і «архітектурна діяльність»

Містобудування (містобудівна діяльність)	Архітектурна діяльність
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].	діяльність по створенню об'єктів архітектури, яка включає творчий процес пошуку архітектурного рішення та його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проєктів з планування, забудови 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].

Об'єктами містобудування на місцевому рівні є планувальна організація території населеного пункту, його частини (групи земельних ділянок) зі спільною планувальною

структурою, об'ємно-просторовим рішенням, інженерно-транспортною інфраструктурою, комплексом об'єктів будівництва, що визначаються відповідно до:

– у населених пунктах – меж населених пунктів, їх функціональних зон (сельбищної, промислової тощо), житлових районів, мікрорайонів (кварталів), приміських зон відповідно до містобудівної документації на місцевому рівні;

– за межами населених пунктів – меж приміських зон, а також функціональних зон відповідно до містобудівної документації на регіональному рівні.

Об'єктами будівництва є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури.

До об'єктів будівництва не належать нафтові і газові свердловини та об'єкти їх влаштування» [3].

Об'єктами архітектури є «об'єкти архітектурної діяльності (об'єкти архітектури) будинки і споруди житлово-цивільного, комунального, промислового та іншого призначення, їх комплекси, об'єкти благоустрою, садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументального і монументально-декоративного мистецтва, території (частини територій) адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів» [2].

Таким чином, необхідне певне упорядкування питань щодо розмежування сфер діяльності архітектурної та містобудівної.

Окрім того, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» врегулює ряд інших питань діяльності будівельної галузі. Він «встановлює правові та організаційні основи містобудівної діяльності і спрямований на забезпечення сталого розвитку територій з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів» [3].

Структура цього закону така:

Розділ I «Загальні положення»;

Розділ II «Управління у сфері містобудівної діяльності»;

Розділ III «Планування територій»;

Розділ IV «Регулювання забудови територій»;

Розділ V «Прикінцеві положення» [3].

Головною метою цього закону було створення системи дозвільних процедур, які не були б обтяжливими для учасників будівельної діяльності.

Крім згаданих трьох законів є ще й інші, які також стосуються окремих питань діяльності у будівельній сфері. Це закони України: «Про будівельні норми», «Про стандартизацію», «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності». Крім цього, на виконання згаданих законів прийнято цілий ряд нормативно-правових актів нижчого рівня (постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, актів центральних і місцевих органів влади). Наразі на розгляді у Верховній Раді України знаходиться важливий для галузі законопроект «Про основні вимоги до споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів», який розроблений на основі Регламенту (ЄС) №305/2011 Європейського Парламенту і Ради.

Як бачимо, в різні періоди на законодавчому рівні були спроби вирішити окремі питання діяльності будівельної галузі. Однак і на законодавчому рівні, і на рівні нормативно-правових актів нижчого рівня все частіше трапляються неузгодженості в окремих положеннях. Це пояснюється передусім великою кількістю актів законодавства, які регулюють діяльність будівельної сфери держави. Настав час створити та надати чинності новому акту законодавства, який охопив би усі організаційно-правові засади функціонування галузі в усіх аспектах її діяльності.

Слід зазначити, що нещодавно в Мінрегіоні України¹ створено робочу групу з підготовки пропозицій щодо розроблення проекту Містобудівного кодексу, який об'єднав би

¹ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

згадані три основні закони України та дозволив вибудувати нормативно-правове підґрунтя для містобудівної та архітектурної діяльності.

Однак необхідно створити комплексний нормативно-правовий акт, який увібрав би в себе всі аспекти життєвого циклу об'єктів будівництва (нерухомості), а також щодо формування безпечного середовища життєдіяльності людини.

Як проміжний етап на шляху створення подібного всеосяжного акта законодавства могло би стати розроблення проекту Містобудівного кодексу. Але для вирішення проблеми на системному рівні все ж варто було б зосередити увагу на розробленні саме проекту Будівельного кодексу України.

Скоріше за все, основне проблемне питання на шляху створення цього документа полягає в складності поєднання всіх організаційно-правових питань роботи галузі. Тому спробуємо розібратися у тому, що повинен в себе включати такий документ, як Будівельний кодекс.

Перш за все, слід чітко усвідомлювати етапи життєвого циклу об'єкта будівництва та продукції будівельного призначення – основи та мети роботи будівельної галузі.

Життєвий цикл різних об'єктів будівництва складається з таких етапів: вишукування, проектування, будівництво, експлуатація, виведення з експлуатації (ліквідація). Щодо життєвого циклу продукції будівельного призначення, то він має такі етапи: проектування, створення, експлуатація, ліквідація.

На кожному етапі життєвого циклу і об'єктів будівництва, і продукції будівельного призначення відбуваються певні організаційно-правові дії, спрямовані на реалізацію цього конкретного етапу. Крім того, є також рівні створення життєвого середовища, на кожному з яких вирішуються притаманні йому питання. Такими рівнями є: національний (загальнодержавний); територіальний²; місцевий; локальний (об'єктний). На кожному з цих рівнів вирішуються притаманні йому питання формування життєвого середовища, при вирішенні яких виникають правовідносини між учасниками будівельного процесу та споживачами середовища та його елементів. Саме правове регулювання цих питань повинно бути в основі нового Будівельного кодексу.

Також є ціла низка правових питань, пов'язаних з виробництвом та споживанням продукції будівельного призначення. Це і відповідність продукції чинним нормативним вимогам, оцінка цієї відповідності, легалізація продукції на ринку, процедури розроблення нормативних вимог до нової продукції тощо.

Всі ці питання повинні бути чітко структуровані та послідовно викладені в Будівельному кодексі, при чому він не повинен підміняти будівельні норми і стандарти, а викладати лише організаційно-правові засади в різних сферах діяльності будівельної галузі та її учасників.

Орієнтовно структура Будівельного кодексу могла би мати такий вигляд:

Розділ I. Загальні положення (визначаються терміни та визначення, які використовуються в цьому документі, а також сфера застосування документа, суб'єкти та об'єкти діяльності у сфері будівництва, архітектури, містобудування та промисловості будівельних матеріалів).

Розділ II. Нормативне забезпечення будівельної галузі (визначається структура нормативного забезпечення, коло питань, які регулюються різними видами документів, система технічного регулювання галузі, правові основи здійснення процедур формування нормативного забезпечення, в тому числі щодо підтвердження відповідності, легалізації продукції будівельного призначення тощо).

Розділ III. Планувальне регулювання діяльності (визначаються правові засади

² В даному випадку поняття «регіональний» не є доречним, оскільки на міжнародному рівні цей термін означає територіальну сукупність кількох держав.

здійснення планування територій від загальнодержавного рівня до локального, визначення повноважень центральних і місцевих органів влади, громадських об'єднань, юридичних і фізичних осіб).

Розділ IV. Створення об'єктів будівництва (встановлюються вимоги до кожного з етапів створення об'єкта будівництва – від вишукувальних робіт до здачі об'єкта в експлуатацію).

Розділ V. Введення об'єкта будівництва в експлуатацію (визначаються правові засади прийняття об'єктів в експлуатацію).

Розділ VI. Експлуатація об'єктів нерухомості (визначаються організаційно-правові засади організації експлуатації об'єктів нерухомості, в тому числі питання, пов'язані з ремонтом, капітальним ремонтом, реконструкцією та реставрацією об'єкта).

Розділ VII. Виведення з експлуатації об'єкта нерухомості (встановлюються правові засади виведення з експлуатації (ліквідації) об'єкта нерухомості).

Розділ VIII. Заключні положення.

Звичайно наведена структура Будівельного кодексу лише орієнтовна та може коригуватися. Однак вона може стати основою для комплексного законодавчого акта, який міг би в собі сконцентрувати всі організаційно-правові питання життєвого циклу об'єкта будівництва (нерухомості).

Розроблення всеосяжного нормативно-правового акта, який врегулюватиме усі юридичні аспекти діяльності будівельної галузі дозволить чітко систематизувати законодавче поле і позбутися дублювань положень в нормативно-правовій базі.

Висновки. Досвід роботи будівельної галузі, в тому числі формування правового та нормативного забезпечення її діяльності говорить про необхідність розроблення всеосяжного правового акта, який визначав основні правові підстави для створення об'єктів будівництва та експлуатації об'єктів нерухомості. Саме з цією метою пропонується розробити та прийняти Будівельний кодекс України, який охоплював усі питання діяльності галузі. В подальшому реалізація цього питання створить передумови для активного розвитку будівельної сфери та зробить її конкурентоспроможною на міжнародному ринку.

Література

1. Про основи містобудування : Закон України від 16 листопада 1992 р. № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України, – 1992. – № 52. – Ст.683. – Зі змінами, внесеними згідно із законами України: від 8 лютого 2001 р. № 2257-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 16. – Ст.76; від 15 травня 2003 р. № 762-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. № 30. – Ст.247; від 16 травня 2007 р. № 1026-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 34. – Ст.444; від 16 вересня 2008 р. № 509-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 48. – Ст.358; від 5 листопада 2009 р. № 1704-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 5. – Ст.41; від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст.343; від 22 грудня 2011 р. № 4220-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 29. – Ст.345; від 16 жовтня 2012 р. № 5459-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 48. – Ст.682; від 2 березня 2015 р. № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст.158; від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст.236; від 17 січня 2017 р. № 1817-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 9. – Ст.6.

2. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 31. – Ст.246. – Зі змінами, внесеними згідно із законами України: від 3 лютого 2004 р. № 1407-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 16. – Ст.238; від 19 січня 2006 р. № 3370-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 22. – Ст.184; від 1 серпня 2006 р. № 58-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 39. – Ст.342; від 16 травня 2007 р. № 1026-V // Відомості Верховної Ради України.

– 2007. – № 34. – Ст.444; від 16 вересня 2008 р. № 509-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 48. – Ст.358; від 25 грудня 2008 р. № 800-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 19. – Ст.257; від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст.343; від 22 грудня 2011 р. № 4220-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 29. – Ст.345; від 16 жовтня 2012 р. № 5459-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 48. – Ст.682; від 20 листопада 2012 р. № 5496-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 1. – ст.4; від 4 липня 2013 р. № 406-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20-21. – Ст.712; від 2 березня 2015 р. № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст.158; від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст.236; від 14 липня 2016 р. № 1472-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 34. – Ст.592; від 17 січня 2017 р. № 1817-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 9. – Ст.68; від 13 квітня 2017 р. № 2020-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 22. – Ст.257.

3. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34. – Ст.343. – Зі змінами, внесеними згідно із законами України: від 19 травня 2011 р. № 3395-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 50. – Ст.537; від 17 листопада 2011 р. № 4052-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. № 27. – Ст.274; від 22 грудня 2011 р. № 4220-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 29. – Ст.345; від 22 березня 2012 р. № 4570-VI. – Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 51. – Ст.576; від 21 червня 2012 р. № 5018-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 22. – Ст.212; від 22 червня 2012 р. № 5021-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 22. – Ст.214; від 05 липня 2012 р. № 5059-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 25. – Ст.251; Кодексом України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – Ст.458; законами України від 16 жовтня 2012 р. № 5459-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 48. – Ст.682; від 20 листопада 2012 р. № 5496-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 1. – Ст.4; від 19 вересня 2013 р. № 606-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 20-21. – Ст.744; від 27 березня 2014 р. № 1170-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 22. – Ст.816; від 5 червня 2014 р. №1315-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 31. – Ст.1058; від 13 січня 2015 р. № 92-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 10. – Ст.59; від 9 квітня 2015 р. № 319-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 25. – Ст.192; від 9 квітня 2015 р. № 320-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст.236; від 10 листопада 2015 р. № 766-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 52. – Ст.482; від 14 липня 2016 р. № 1472-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 34. – Ст.592; від 22 вересня 2016 р. № 1540-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 51. – Ст.833; від 17 січня 2017 р. № 1817-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 9. – Ст.68; від 21 лютого 2017 р. № 1854-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 13. – Ст.145; від 23 березня 2017 р. № 1983-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 25. – Ст.289; від 13 квітня 2017 р. № 2020-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 22. – Ст.257; від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 29. – Ст.315; від 22 червня 2017 р. № 2119-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 34. – Ст.370; від 6 лютого 2018 р. № 2276-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2018. – № 11. – Ст.57; від 1 березня 2018 р. № 2314-VIII; від 20 березня 2018 р. № 2354-VIII; від 22 березня 2018 р. № 2363-VIII.

Стаття надійшла 6.06.2018