

## До питання кодифікації будівельного законодавства



*І. М. Миронець,  
аспірантка кафедри  
комерційного права  
Київського національного  
торгівельно-економічного  
університету*

Одним з гострих питань в будівельному законодавстві є систематизація нормативної бази. Питання це не є новим, адже ще у 80-х роках І. Т. Хламов та К. Ф. Шометов наголошували на актуальності проблеми упорядкування та вдосконалення законодавства в сфері будівництва [5, 29]. Обсяг нормативно-правових актів у будівельній галузі є досить значним. Будівельне законодавство являє собою систему нормативних актів і, відповідно, правових норм, що в них містяться, які регулюють відносини не лише будівельного виробництва, а весь спектр відносин, що виникають в будівельній сфері.

Будівельне законодавство містить досить великий обсяг нормативно-правових актів, і тому кодифікація як спосіб його упорядкування застосовується з давніх часів. Достатньо навести як приклад Статут будівельний Російської імперії, не згадуючи про більш ранні варіанти кодифікації, відомі вітчизняному праву і праву зарубіжних країн. В радянський період єдиного кодифікованого акта законодавства у будівельній сфері не існувало. Науковці на сторінках своїх робіт доводили необхідність видання основоположного кодифікованого акта в будівництві. На підтримку кодифікації висловлювались О. М. Абрамович, І. Т. Хламов, Л. С. Джомарджидзе.

В теперішній час триває робота над проектом Містобудівного кодексу України, який покликаний вирішити завдання кодифікації будівельного законодавства [1]. Проект розроблено Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, схвалено Кабінетом Міністрів України на черговому засіданні 9 вересня 2009 р. та подано до Верховної Ради України.

Метою цієї статті є аналіз новел проекту Містобудівного кодексу України та значення кодифікації для законодавства в сфері будівництва.

Початком процесу кодифікації можна вважати прийняття у 1992 р. Закону України «Про основи містобудування». Цим законом закладено законодавчі засади містобудівної діяльності в Україні, насамперед, формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення сталого розвитку населених пунктів. Також були прийняті закони «Про планування і забудову територій», «Про Генеральну схему планування території України», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», які разом з підзаконними нормативно-правовими актами утворили окрему галузь національного законодавства.

Оскільки містобудівне законодавство формувалося пізніше, ніж тісно пов'язані з ним земельне законодавство та законодавство про охорону навколишнього природного середовища, виникло питання щодо узгодження окремих положень зазначених галузей законодавства, передусім у зв'язку зі швидким розвитком міст, а також відносин власності у сфері житлового та інших видів будівництва.

Одним з недоліків законодавства у сфері містобудування є те, що воно складається, значною мірою, з підзаконних нормативно-правових актів, у той час як законами регулюється порівняно незначна частина

відносин, що виникають під час здійснення містобудівної діяльності.

Процедури розроблення, погодження та затвердження містобудівної документації, видачі дозволів на будівництво об'єктів містобудування, прийняття рішень з питань містобудування, участі громадськості в обговоренні проектів таких рішень недостатньо врегульовані, не повною мірою забезпечується виконання завдань планування, забудови та іншого використання територій, сталого розвитку населених пунктів. У зв'язку з цим виникла потреба в подальшому удосконаленні відповідних норм законодавства у сфері містобудування.

Відповідно до Концепції Містобудівного кодексу України, метою його укладання «є проведення систематизації норм містобудівного законодавства, удосконалення правового забезпечення містобудівної діяльності» [2].

Текст проекту Містобудівного кодексу (далі – Проект) поділено на глави та розділи. Окрема увага приділена визначенню понять. Перелічено органи, що здійснюють державне регулювання у сфері містобудування, та окреслено їх повноваження. Передбачено проведення планування на різних рівнях. Також детально регулюється статус регіональних правил забудови та зонування територій. Визначено порядок погодження місць для розміщення об'єктів містобудування, порядок архітектурно-будівельного проектування. Проектом передбачено також порядок забудови конкретної земельної ділянки, оформлення необхідних дозволів та інших документів, введення об'єкта будівництва в експлуатацію. Регулюються Проектом і відносини з реконструкції територій. Слід особливо підкреслити, що враховано також необхідність вирішення проблем врахування державних, громадських і приватних інтересів під час планування та забудови територій. Декілька статей присвячено проведенню громадських обговорень проектів містобудівної документації. Також наголошено на необхідності врегулювати порядок проведення державної експертизи містобудівної документації. Контролю та нагляду у містобудуванні розглядаються в окремій главі Проекту. Проаналізовані аспекти міжнародного співробітництва в будівельній галузі. У VI розділі Проекту йдеться про відповідальність за правопорушення у сфері містобудування.

В цілому Проект можна охарактеризувати як вдалу спробу кодифікації з урахуванням найбільш значущих питань.

Пропонуємо порівняти загальну побудову та деякі положення Містобудівного кодексу Російської Федерації [3] та проекту Містобудівного кодексу України. В РФ Містобудівний кодекс

прийнято у 2004 р. Загальна структура документа доволі схожа на Проект українського кодексу. При цьому потрібно враховувати федеративний устрій і відповідну побудову системи органів влади в РФ. Ці особливості відобразились і у її Містобудівному кодексі. Маючи на увазі ці відмінності, потрібно відзначити, що існує багато спільних рис в обох документах. Під час підготовки Проекту його розробники використовували позитивний досвід інших держав, а оскільки Україна та Росія мають багато спільного в нормативно-правовій базі, то використано і деякі напрацювання російського законодавства. При цьому слід зазначити, що в Росії Містобудівний кодекс є чинним вже декілька років і в 2008 р. його було доповнено главою, присвяченою діяльності самокерованих організацій. Це питання є актуальним і для України. Тому доцільно включити відповідну главу також до українського Проекту, наповнивши її нормами, що відповідають нашим реаліям.

Але потрібно зважати й на те, що деякі статті Проекту потребують доопрацювання.

Наприклад, Пунктом 10 ст. 1 Проекту визначено, що замовник (забудовник) – це фізична або юридична особа, яка має у власності або у користуванні земельну ділянку і подала в установленому законодавством порядку заяву (клопотання) щодо її забудови для здійснення будівництва або зміни (у тому числі шляхом знесення) об'єкта містобудування. Як ми бачимо, поняття «забудовник» та «замовник» ототожнюються. На наш погляд, варто розділити ці поняття. Ми поділяємо точку зору Н. Доценко-Білоус щодо виділення статусу забудовника та статусу замовника [4, 15-30].

Відповідно до положень ст. 4 Закону України від 19 червня 2003 р. № 978-IV «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю», **забудовником** може бути особа, яка у встановленому законодавством порядку отримала право на використання земельної ділянки для спорудження об'єктів будівництва та уклала угоду з управителем.

До функцій забудовника належать:

- 1. Право на забудову** – а саме на отримання вихідних даних на проектування, здійснення проектно-пошукових робіт та отримання дозволу на виконання будівельних робіт.
- 2. Право на будівництво** – тобто право здійснювати нове будівництво, реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт та технічне переоснащення підприємств.
- 3. Функції замовника** – отримання усіх дозвільних документів в процесі будівництва, затвер-

дження проекту, технічний нагляд та забезпечення введення об'єкта в експлуатацію.

**Замовником** виступає юридична чи фізична особа, яка самостійно чи за дорученням інвестора розміщує замовлення та укладає договори підряду на виконання проектно-пошукових та будівельно-монтажних робіт, здає об'єкт в експлуатацію.

Замовники, на відміну від забудовників, можуть отримувати свій статус в договірному порядку. Тоді як забудовником особа може стати лише в адміністративному порядку, тобто внаслідок розпорядження органу місцевого самоврядування чи місцевого органу влади.

Тобто прав забудовника особа набуватиме з моменту подання заявки (клопотання) на забудову, а не з моменту отримання дозволу. На нашу думку, такий підхід не є достатньо обґрунтованим, адже до отримання дозволу на забудову особа виступає у якості заявника і не наділена всіма правами забудовника.

Отже, ми вважаємо за доцільне виділити окремо поняття «збудовник» та «замовник». Також, на наш погляд, потрібно доопрацювати наведений пункт Проекту, вказавши у ньому, що особа набуває прав забудовника з моменту отримання дозволу на будівництво, а не з моменту подання заявки.

Відповідно до ст. 93 Проекту, договір про пайову участь у створенні і розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури населеного пункту укладається не пізніше 15 робочих днів з дня реєстрації звернення замовника про його укладення, але до одержання дозволу на виконання будівельних робіт. Пайовий внесок сплачується в повній сумі єдиним платежем або частинами за графіком, що визначається договором. Граничний строк сплати пайового внеску не повинен перевищувати одного місяця після прийняття об'єкта містобудування в експлуатацію.

Ми вважаємо, що потрібно більш детально передбачити план перерахування платежів за договором пайової участі, наприклад, вказавши, що до одержання дозволу на виконання будівельних робіт має бути сплачено не менше 10 % загальної суми пайових платежів, у випадку сплати пайового внеску в повній сумі, оплата повинна бути здійснена до прийняття об'єкта в експлуатацію, і до моменту сплати 100 % розміру пайового внеску акт про прийняття в експлуатацію не може бути оформлений, а в разі його оформлення з порушенням вимог цієї статті даний акт вважатиметься недійсним. Положення про встановлення місячного граничного строку сплати після прийняття об'єкта в експлуатацію позбавить органи місцевого самоврядування важелів впливу на за-

мовників і може призвести до недоотримання частини пайових внесків.

Ст. 97 Проекту Містобудівного кодексу України передбачає, що власник, користувач введеного в експлуатацію об'єкта будівництва має право на отримання від замовника (збудовника) погодженої та затвердженої в установленому порядку:

- дозвільної документації на будівництво об'єкта;
- проектної та виконавчої документації;
- архітектурно-технічного паспорта об'єкта;
- сертифіката відповідності;
- проекту експлуатації об'єкта будівництва; а також інформації про:
  - технічні регламенти — обов'язкові вимоги, яким повинні відповідати будівельні матеріали та обладнання, виконані будівельні роботи;
  - гарантовані обов'язки підрядника та порядок подання підряднику претензій;
  - розробників проектної документації та субпідрядників, що брали участь у розробленні проектної документації та будівництві об'єкта [1, ст. 97].

Підрядник і замовник подають зазначену інформацію про об'єкт будівництва власнику об'єкта.

Власник об'єкта будівництва також має право отримувати іншу інформацію про проектування та будівництво об'єкта відповідно до законодавства.

На наш погляд, обов'язок надання документації на збудований об'єкт є одним з елементів захисту прав власників або користувачів (в багатьох випадках це мешканці житлових будинків). Але при цьому чітко не визначено, хто ж зобов'язаний надавати таку інформацію і документи: замовник, збудовник чи підрядник, про якого мова йде у п. 2 ст. 97 Проекту. Немає чіткого переліку дозвільної документації, не конкретизовано, чи повинні передаватись оригінали документів або це можуть бути копії, і яким чином вони повинні бути завірені. У пункті першому мова йде про надання документації та інформації власнику або користувачу, другий пункт передбачає надання інформації лише власнику. Для замовника та підрядника дійсно проблематично буде надавати інформацію про об'єкт усім користувачам, якщо для прикладу взяти всіх орендарів квартир у будинку або орендарів офісів в офісному центрі. Такий обов'язок повинен лежати на власникові об'єкта нерухомості. Тому потрібно доопрацювати зазначену статтю Проекту, уточнивши її формулювання.

Глава 13 Проекту присвячена врахуванню державних, громадських і приватних інтересів під

час планування та забудови території. Закріплення норм, що регулюють такі відносини, є актуальною потребою, але слід звернути увагу на те, що Проектом передбачено проведення громадського обговорення саме як обов'язок органів державної влади або місцевого самоврядування. Стаття 114 Проекту передбачає фінансування заходів, пов'язаних з громадським обговоренням за рахунок коштів замовників цих проектів, але, на жаль, не передбачено механізму такого фінансування, порядку та строків оплати замовником відповідних витрат, порядку визначення витрат тощо.

Безумовно, позитивним є визначення кола осіб учасників громадських слухань:

- повнолітні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розробляється містобудівна документація, або на суміжній з нею території, що визначається відповідним органом місцевого самоврядування, відповідальним за проведення громадських слухань;
- юридичні особи, приміщення яких розташовані на території, щодо якої розробляється містобудівна документація, в особі їх повноважних представників;
- власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розробляється містобудівна документація, та на суміжній з нею території, що визначається відповідним органом місцевого самоврядування, відповідальним за проведення громадських слухань;
- представники громадських організацій, органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію;
- замовники та розробники документації;
- посадові особи Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідного органу місцевого самоврядування;
- народні депутати України, депутати відповідних рад.

Але з формулювання «особи, які проживають на території, щодо якої розробляється містобудівна документація, або на суміжній з нею території, що визначається відповідним органом місцевого самоврядування, відповідальним за проведення громадських слухань» можна зробити висновок, що саме орган місцевого самоврядування визначатиме, у яких випадках доцільно залучати до громадських слухань мешканців кварталу, а в яких випадках потрібно виносити певний проект на обговорення всього району. В такому разі потрібно також додати до статті 111 Проекту положення про те, за якими критеріями буде прийматись таке рішення і яким чином його можуть оскаржити зацікавлені особи, адже в ситуації, коли на громадські слухання запрошені

лише мешканці кварталу, можуть виявитись зацікавлені мешканці прилеглих кварталів, інтереси яких також зачіпаються у зв'язку з проектом будівництва.

На жаль, не зазначено у Проекті і мінімальної кількості мешканців та інших запрошених осіб, які мають бути присутні на громадських слуханнях для того, щоб рішення таких слухань вважались чинними, тобто відсутні вимоги до кворуму.

Порядок проведення громадських слухань, визначений Проектом, також потрібно доопрацювати. Так, положення про те, що «громадські слухання проводяться під головуванням представника Верховної Ради Автономної Республіки Крим або відповідного органу місцевого самоврядування» буде складно реалізувати, зважаючи на завантаженість і обсяг обов'язків голів відповідних рад і на кількість проектів, що виносяться на громадське обговорення, особливо у великих містах. Тому доцільно передбачити можливість делегувати відповідні повноваження з головування на громадських слуханнях уповноваженому представнику з числа працівників відповідної ради.

Позитивним кроком є те, що Проектом визначено процедуру діяльності погоджувальних комісій, а у разі неспроможності погоджувальної комісії врегулювати спірні питання – прийняття остаточного рішення Верховною Радою Автономної Республіки Крим або відповідним органам місцевого самоврядування. Урегульовані погоджувальною комісією спірні питання чи прийняті Верховною Радою Автономної Республіки Крим або відповідним органом місцевого самоврядування рішення є підставою для внесення змін до проекту документації.

Виписана також і процедура урахування результатів громадського обговорення. Так, у разі потреби за результатами громадського обговорення вносяться необхідні зміни до містобудівної документації, а Верховна Рада Автономної Республіки Крим або відповідний орган місцевого самоврядування приймає рішення щодо затвердження містобудівної документації, місцевих правил забудови. Сторона, не згідна з рішенням органу місцевого самоврядування, може оскаржити його в судовому порядку. Затвердження проектів містобудівної документації, місцевих правил забудови без їх громадського обговорення забороняється, а матеріали громадського обговорення є невід'ємною складовою частиною містобудівної документації, місцевих правил забудови.

Доцільним буде також більш детально регулювання статусу суб'єктів будівельної діяльності. П. 2 ст. 5 Проекту присвячено об'єктам та суб'єктам містобудівної діяльності. Але суб'єктів в ньому лише перелічено в загальних рисах. І якщо право-

вому становищу органів, що здійснюють державне регулювання у сфері містобудування, присвячено окрему главу Проекту, то окрему увагу потрібно приділити і суб'єктам керуванню. Серед таких суб'єктів повинні бути згадані забудовник та замовник, проектувальник, генпідрядник, підрядники тощо. Детальне визначення прав та обов'язків суб'єктів на кожному з етапів будівництва допоможе уникнути конфліктів.

**Висновки.** Розроблення Проекту Містобудівного кодексу України є позитивним кроком на шляху до становлення правової держави. Серед великої кількості нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері будівництва, такий кодифікований акт є потребою часу. Він покликаний забезпечити систематизацію законодавства та узгодження його положень з нормами суміжних галузей. Прийняття кодифікованого акту сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування.

Порівнявши Містобудівний кодекс РФ з Проектом Містобудівного кодексу України, доходимо до висновку щодо подібності у підході до регулювання багатьох моментів та доцільності використання досвіду Росії в розглядуваній сфері, зокрема, щодо ролі самокерованих організацій в містобудівному процесі.

Аналізуючи положення Проекту, відзначимо, що безумовно прогресивним кроком є детальне регулювання цих відносин в одному законодавчому акті. Такий підхід дозволить уникнути колізій законодавства та покликаний полегшити правозастосування. Разом з тим, Проект потрібно доопрацювати, більш детально з'ясувавши питання щодо розмежування статусу забудовника та замовника, процедури проведення громадських слухань, регулювання пайової участі в розвитку інфраструктури.

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Проект Містобудівного кодексу України, зареєстрований у Верховній Раді України за № 5181 від 29 вересня 2009 р.
2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції Містобудівного кодексу України» від 18 липня 2007 р. № 536-р.
3. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.
4. Доценко-Белоус Н. Правовая энциклопедия инвестирования строительства. Практическое пособие. – К.: Юридическая практика, 2006.
5. Хламов И. Т., Шометов К. Ф. Капитальное строительство в условиях ускорения научно-технического прогресса. Планово-организационные проблемы. – Ч. I.– Саратов: Изд-во Саратов.ун-та, 1988.

#### УДК 342.951.351.82

##### *Миронец І. М. До питання кодифікації будівельного законодавства*

Стаття присвячена питанням кодифікації будівельного законодавства в Україні. Розглядається теперішній стан українського будівельного законодавства та обґрунтовується актуальність його кодифікації. Автор також проводить порівняльний аналіз досвіду кодифікації в Російській Федерації. Стаття містить аналіз новел проекту Містобудівного кодексу України, враховуючи більш детальне регулювання правового становища суб'єктів будівельної діяльності. В статті розглядаються питання сплати пайових внесків на розвиток інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури, порядок проведення громадських слухань та інші актуальні моменти відповідно до проекту Містобудівного кодексу.

**Ключові слова:** кодифікація; будівельне законодавство; будівельна діяльність; правове регулювання будівельних відносин; забудовник; замовник; Містобудівний кодекс

##### *Миронец І. М. К вопросу кодификации строительного законодательства*

Статья посвящена вопросам кодификации строительного законодательства в Украине. Рассматривается нынешнее состояние украинского строительного законодательства и обосновывается актуальность его кодификации. Автор также проводит сравнительный анализ опыта кодификации в Российской Федерации. Статья содержит анализ новелл проекта Градостроительного кодекса Украины, учитывая более детальное регулирование правового положения субъектов строительной деятельности. В статье рассматриваются вопросы уплаты паявых взносов на развитие инженерно-транспортной и социальной инфраструктуры, порядок проведения общественных слушаний и другие актуальные моменты согласно проекту Градостроительного кодекса.

**Ключевые слова:** кодификация; строительное законодательство; строительная деятельность; правовое регулирование строительных отношений; застройщик; заказчик; Градостроительный кодекс

##### *Iryna M. Myronets. The issues of the building legislation codification*

The article covers issues of the building legislation codification in Ukraine. The current situation in the Ukrainian building legislation is considered and the urgency of codification is grounded. The author also carries out a comparative analysis of the codification experience in the Russian Federation. The article contains the analysis of the Building Code of Ukraine draft, taking into account more detailed regulation for the legal status of building relationships parties. The issues of shares payment for the development of the engineering transport and social infrastructure are considered in the article as well as the order of public hearings holding and other important issues related to the Building Code draft.

**Key words:** codification; building legislation; building activity; legal regulation of the building relationships; developer; customer; Building Code