

*А. О. Гаврилов,
аспірант, Національна академія державного управління при
Президентіві України*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА СТАДІЇ ПРОЕКТУВАННЯ

У роботі розглядається державне регулювання будівельної діяльності, порядок і послідовність дій по одержанню дозвільної документації при здійсненні будівельної діяльності на стадії проектування. Надаються рекомендації щодо покращення співпраці девелоперських компаній і місцевих органів влади шляхом оптимізації процедур отримання дозволів на будівництво на стадії проектування.

Government regulation of building activity, procedures of resolving documentation for building activity in accordance with established procedure and recommendation about procedures improvement are considered in this work.

Ключові слова: державне регулювання будівництва, проектування, містобудівне обґрунтування, землевідвід, АПЗ, ТУ, проектні роботи.

Key words: government regulation, building activity, projection, town-planning substantiation, allotment, technical conditions, design work.

Основною проблемою, яка досліджується у статті, є проблема відсутності єдиної консолідованої процедури отримання дозволів на будівництво на стадії проектування. Велика кількість окремих законодавчих актів і процедур (відсутність "Будівельного кодексу") створює складності при роботі будівельних компаній, особливо нових, які ще не пройшли повну процедуру погоджень. Тому важливим завданням є систематизація всіх регуляторних актів і процедур, дослідження особливостей регулювання будівельної діяльності на етапі проектування і розробка заходів по оптимізації існуючої регуляторної бази.

Практичне значення дослідження полягає у можливості застосовувати результати дослідження при розробці заходів державного регулювання будівництва на державному і місцевому рівнях. Крім того, систематизована інформація по регуляторній базі і процедурам отримання погоджень на етапі проектування буде корисною у щоденній роботі як співробітникам будівельних компаній, так і співробітникам органів державного регулювання.

Теоретичну та методологічну основу дослідження становлять Закони України, законодавчі та нормативні документи, дослідження інших авторів [1—19].

Процедури одержання дозвільної документації досліджуються у

багатьох роботах вітчизняних і зарубіжних вчених [14—19]. Так, Абизов В.А. [14] надає рекомендації щодо вдосконалення житлової та містобудівної політики та будівельної бази. Поповиченко І.В. [16] досліджує проблеми впровадження стратегічного підходу до управління будівельним підприємством. У більшості робіт досліджуються організаційні системи управління будівельними організаціями та системи управління будівельними роботами, в той час як питання державного регулювання на стадії проектування для будівельних об'єктів різних типів залишається недостатньо вивченим і вимагає ретельного дослідження. Тому мета даної роботи — консолідувати інформацію щодо законодавства в сфері державного регулювання будівництва на стадії проектування і розробити рекомендації для вдосконалення існуючої регуляторної бази.

Об'єктом дослідження виступає державне регулювання будівельної діяльності.

Предметом даного дослідження є законодавча база державного регулювання будівельної діяльності на стадії проектування.

Розглянемо загальну послідовність дій по одержанню дозвільної документації на стадії проектування: 1. Здійснення передінвестиційної діяльності. 2. Розробка містобудівного обґрунтування (якщо розміщення об'єкта не відповідає діючим містобу-

дівним документам). 3. Узгодження й утвердження містобудівного обґрунтування. 4. Землевідвід. 5. Розробка завдання на проектування. 6. Одержання технічних умов. 7. Одержання АПЗ. 8. Проведення проектно-дослідницьких робіт. 9. Розробка проектно-кошторисної документації. 10. Узгодження проектно-кошторисної документації. 11. Проведення комплексної державної експертизи. 12. Одержання позитивного висновку комплексної державної експертизи. 13. Утвердження проекту будівництва. 14. Одержання дозволу на виконання будівельних робіт.

Типова схема одержання дозвільної документації на об'єкт будівництва в м. Києві на стадії проектування умовно поділяється на три блоки:

I. Отримання вихідної інформації для проектування.

II. Розробка, погодження та експертиза проектно-кошторисної документації.

III. Отримання дозвільної документації на будівництво.

Розглянемо перелік погоджень, які необхідно отримати в рамках кожного із зазначених вище блоків.

I. Отримання вихідної інформації для проектування:

1. Необхідно отримати рішення Київської Міської Ради (КМР) про надання земельної ділянки. У випадках, пов'язаних з терміновим вирішенням містобудівних завдань, підставою для надання вихідної інформації для проектування може бути не рішення КМР, а лист-дозвіл КМДА.

2. Замовник повинен отримати АПЗ в Головному архітектурно-планувальному управлінні (ГоловАПУ).

3. Замовник вибирає проектну організацію, заключає з нею договір, передає проектній організації завдання на проектування (ТЕПи). Отримує: опитувальні листи на технічні умови, технічне завдання на топогеодезичні дослідження, технічне завдання на геологічні дослідження.

II. Розробка, погодження та експертиза проектно-кошторисної документації:

4. Проектна організація розробляє стадію проекту, що підлягає погодженню (стадійність проектування визначається в АПЗ). Для розробки відповідної стадії проекту, замовник передає проектній організації: звіт про геологічні дослідження, топомомку (1:500), усі необхідні ТУ, звіт про обстеження сусідніх будівель, передпроектні проробки, завдання на проектування, АПЗ, рішення КМР, розрахунок інсоляції.

5. Проектна організація розробляє Том I проектно-кошторисної документації (Архітектурно-планувальні рішення).

6. Проектна організація та замовник попередньо погоджують проектну документацію у Управлінні ДАІ, Київгенплані, ГоловАПУ.

Для отримання Листа-погодження в ГоловАПУ передаються: погоджений генплан, погоджений Том I проектно-кошторисної документації, копія договору оренди земельної ділянки або документ на право власності/користування.

7. У ГоловаПУ розглядає проект на архітектурно-містобудівній раді, отримується позитивний протокол.

8. Проектна організація та замовник погоджують проектну документацію (Том I) в Управління ДАІ, Київгенплані, Київзеленбуді, Спеціалізованому управлінні прогизсувних підземних робіт (СУППР), Київавтодорі, Держслужбі охорони культурної спадщини (в разі потреби), ГУ охорони культурної спадщини КМДА (в разі потреби), Українському товаристві охорони пам'яток історії та культури (УТОПІК), ГоловаПУ, Державному управлінні охорони навколишнього природного середовища, Державній санітарно-епідеміологічній службі (СЕС), інших установах.

9. ГоловаПУ надає Лист-погодження проектної документації (передається в Службу "Укрінвестекспертиза" ("Київдержекспертиза").

10. Одночасно проектна організація складає кошторис, розробляє Проект організації будівництва (ПОБ). В ПОБ вже має бути вказана генпідрядна організація на будівництво. Розробляє Том II проектної документації (Інженерні рішення). Матеріали передаються в Службу "Укрінвестекспертиза" ("Київдержекспертиза").

11. Служба "Укрінвестекспертиза" ("Київдержекспертиза") за наявності документа, що посвідчує право користування земельною ділянкою проводить комплексну державну експертизу проекту будівництва та надає позитивний висновок. Експертиза проводиться із залученням органів держнагляду з наступних питань: санітарно-епідеміологічне благополуччя населення, екологія, пожежна безпека, охорона праці, енергозбереження.

12. Проектна організація після завершення експертизи в службі "Укрінвестекспертиза" ("Київдержекспертиза") починає проробляти робочу документацію.

III. Отримання дозвільної документації на будівництво.

13. В Управлінні державного архітектурно-будівельного контролю (УДАБК) отримується дозвіл на проведення будівельних робіт. Для отримання дозволу на проведення будівельних робіт необхідно надати в УДАБК:

- лист-погодження проектної документації ГоловаПУ;
- погоджений в ГоловаПУ та ГУОКС паспорт фасадів;
- інвестиційний договір з КМДА;
- позитивний висновок Держекспертизи;
- дозвіл на проведення будівельних робіт від Держслужби охорони культурної спадщини (в разі потреби);
- дозвіл на проведення будівельних робіт від ГУ охорони культурної спадщини КМДА (в разі потреби);
- висновок інституту археології НАНУ (в разі потреби);
- договір оренди земельної ді-

лянки (в разі потреби);

— накази про призначення виконроба, технаглядача, авторського нагляду;

— копію ліцензії будівельної організації.

14. В КМДА отримується ордер на тимчасове порушення благоустрою.

15. Генпідрядна організація може починати будівництво.

Отримання кожного з наведених вище погоджень відбувається згідно з чинним законодавством. Для отримання одного погодження необхідно зібрати велику кількість довідок і інших узгоджень. Розглянемо приклад — типову схему отримання АПЗ.

АПЗ — це комплекс містобудівних і архітектурних вимог і особливих умов проектування, а також будівництва об'єкта архітектури, які випливають із положень затвердженої містобудівної документації, державних будівельних норм, місцевих правил забудови населених пунктів, відповідних рішень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, включаючи вимоги й умови щодо охорони пам'яток історії і культури, навколишнього середовища, законних прав і інтересів фізичних і юридичних осіб при розміщенні об'єкта архітектури на конкретній земельній ділянці.

АПЗ складається з текстової та графічної частини.

Текстова частина включає в себе:

1. Відомості про наявність у замовника права власності (користування) на земельну ділянку.

2. Відомості про рішення узгодження місце розташування об'єкта архітектури (дозвіл на виконання проектної-дослідницьких робіт)

3. Опис границь земельної ділянки, погоджених місцевими землевпорядними органами.

4. Відомості про містобудівні й інженерно-геологічні умови земельної ділянки.

5. Вимоги до граничних відстаней розташування об'єкта щодо границь земельної ділянки, червоних ліній, будинків і споруджень.

6. Обмеження щодо поверховості (висоти) об'єкта архітектури.

7. Умови відносно стабільності проектування, погоджені із замовником, визначення виду проектування.

8. Перелік організацій і установ, з якими узгоджується проект, перелік технічних умов.

9. Умови одержання дозволу на проведення топографо-геодезичних і інженерно-геологічних робіт.

10. Висновок державної санітарно-епідеміологічної служби (копія), отриманий замовником для розв'язку питань узгодження місцерозташування об'єкта архітектури (надання дозволу на проведення проектної-дослідницьких робіт).

Графічна частина включає в себе:

1. Ситуаційну схему місце розташування об'єкта архітектури в населеному пункті або на іншій території.
2. Виколювання з оновленого то-

пографо-геодезичного плану кварталу (мікрорайону), іншої території місце розташування об'єкта архітектури.

3. Схему визначення площ, які підлягають забудові й благоустрою, з урахуванням нормативів і визначенням планувальних обмежень розміщення історико-культурних, санітарно-охоронних зон.

4. За бажанням замовника за додаткову оплату можуть надаватися: виколювання з генерального плану населеного пункту, проекту детального планування району, у тому числі ескіз забудови із червоними лініями, інші проектні матеріали й галузеві схеми.

Порядок одержання архітектурно-планувального завдання:

1. Замовник подає у місцевий орган містобудування і архітектури: заяву на одержання АПЗ; рішення щодо узгодження місцерозташування об'єкта містобудування (дозвіл на виконання проектної-дослідницьких робіт) разом з матеріалами попереднього узгодження; належним чином завірена згода власника земельного ділянки (землекористувача) на вилучення або тимчасове використання земельної ділянки, якщо ділянка не перебуває у власності (користуванні) у замовника; основні характеристики об'єкта містобудування (плани замовника); висновок уповноважених органів у сфері охорони пам'яток історії й культури; висновок державної санітарно-епідеміологічної служби (копія), отриманий замовником для розв'язку питання узгодження місце розташування об'єкта містобудування; виколювання з генерального або ситуаційного плану; технічні умови на проектування.

2. Місцевий орган містобудування і архітектури розробляє, затверджує і після цього видає АПЗ замовнику.

На даному прикладі можна зрозуміти, що отримання повного переліку документів може тривати рік, два або навіть більше. Для прискорення темпів розвитку міст необхідне вирішення даної проблеми.

ВИСНОВКИ

Проблема бюрократизації процедур і необхідності значних затрат часу для отримання погоджень для початку будівельно-монтажних робіт існує значний час. Особливо загострилась дана проблема у зв'язку з прийняттям нових законодавчих актів органами місцевого самоврядування, створення специфічних процедур і регламентів отримання окремих погоджень, збільшення переліку обов'язкових погоджень. Незважаючи на значну кількість досліджень, досі відсутня єдина комплексна база знань, яка би повністю зображала весь перелік погоджень які необхідно отримати, які документи/заяви і в які органи необхідно подати для їх отримання. Також значною проблемою є постійне оновлення і корегування процедур по отриманню дозволів і погоджень. При цьо-

му відсутня єдина система вчасного повідомлення всіх зацікавлених суб'єктів підприємницької діяльності про зміни в процедурах (особливо важливо це для девелоперських і будівельних компаній).

Для вирішення зазначених проблем в даній роботі я систематизував весь перелік дозволів і погоджень, які необхідно отримати для проходження стадії проектування при роботі з девелоперським проектом на прикладі діючих станом на 2008 рік процедур в місті Києві. Але дана систематизована інформація потребує постійної, щомісячної централізованої актуалізації.

Як засіб мінімізації часу на отримання всіх погоджень і початку будівництва я бачу три основні напрямки, які є можливість запроваджувати паралельно:

1. Створення системи "єдине вікно" для всіх девелоперських компаній. Під "єдиним вікном" я маю на увазі створення спеціального органу при місцевих органах влади або виокремлення даної функції у одного з вже існуючих органів (наприклад, при Управлінні державного архітектурно-будівельного контролю), в який буде подаватися повний перелік необхідних документів від замовника і у визначений законодавчо термін замовник отримує дозвіл (або відмову) на здійснення будівельно-монтажних робіт. При цьому всі погодження документів в усіх інстанціях повинні виконувати працівники "єдиного вікна" без залучення замовника.

2. Необхідно створити постійно діючу програму продажу земельних ділянок у містах із вже погодженими проектами будівництва і дозволом на початок будівельно-монтажних робіт. Мінусом даного підходу є те, що проект вже розроблений і може не співпадати з баченням девелоперської компанії, але плюсом, який мотивує купувати такі проекти, є те, що проект продається "під ключ". Найкращим засобом продажу таких проектів є аукціони при міських органах влади. Розробка проектів для аукціонів повинна розроблятися спеціально визначеним органом (можливо також в рамках програми "єдиного вікна"), на базі розроблено генерального плану міста і детальних планів територій. У деяких містах, в тому числі в Києві, розробка даного заходу вже дискутується певний час, але практичних дій щодо реалізації ще не відбулось.

3. Іншим, більш складним шляхом, є проведення робіт щодо реструктуризації і спрощення процедур отримання дозволів, скорочення переліку інстанцій, від яких необхідно погодження. У даний час існують десятки інстанцій і сотні окремих документів і погоджень, без яких неможливо отримати дозвіл на початок будівельно-монтажних робіт. При цьому їх кількість лише збільшується, що створює додаткові проблеми. У деяких містах наявна проблема протиріччя між різними рі-

шеннями місцевих органів влади і підзаконними актами щодо послідовності і порядку отримання деяких дозволів. При цьому, як показує практика, ефективність такої значної кількості погоджень вкрай низька. Продовжуються будівництва в історичній частині міст (особливо важлива ця проблема для Києва) з порушенням існуючих нормативів, в тому числі щодо висоти будівель і ін. Але відповідальність за дозволу розмита між десятками інстанцій, тому фактична відповідальність майже відсутня. Ревізія існуючих процедур і переліку погоджень дозволить хоча б частково вирішити дану проблему.

Висновки: введення системи "єдиного вікна" разом з ревізією доцільності сотень погоджень і зменшення їх кількості дозволить значно прискорити час отримання дозволу на початок будівничо-монтажних робіт. Від одного-двох років даний термін реально зменшити до шести місяців. Збільшення швидкості початку нових будівничих проектів дасть значний економічний ефект для девелоперських компаній. Не будуть заморожуватись кошти і затримуватись строки початку проектів, зменшаться затрати на отримання дозвільної документації. Відповідно, знизяться ціни для замовників (інвесторів) будівництва, будуть виконуватись терміни введення в експлуатацію проектів. Для місцевих органів влади позитивом від вирішення даної проблеми буде збільшення кількості проектів, динамічний розвиток міст відповідно до генеральних планів міст, збільшення офіційних надходжень до бюджету від будівельних проектів. У подальшому необхідно більш детально дослідити потенційний ефект від введення "єдиного вікна" і інших запропонованих шляхів оптимізації дозвільної системи, розглянути інші шляхи вдосконалення регуляторної бази і існуючих процедур та регламентів.

Література:

1. Закон України. Про архітектурну діяльність, № 687-ХІV від 20.05.2007.
2. Закон України. Про благоустрій населених пунктів, № 2807-IV від 06.09.2005.
3. Закон України. Про основи містобудування, № 2780-ХІІ від 16.11.1992.
4. Закон України. Про планування і забудову територій, № 1699-III від 20.04.2000.
5. ДБН (Державні будівельні норми) А.2.2-3-2004.
6. Наказ Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України. Про затвердження положення про порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт, № 273 від 05.12.2000.
7. Постанова КМУ Про затвердження порядку проведення експертизи містобудівної документації, № 1577 від 20.10.2000.
8. Постанова КМУ. Про затвердження типових положень про управління містобудування та архітектури обласної, Київської та Севастопольської міської, відділ містобудування та архітектури районної у місті Києві, відділ містобудування, архітектури та житлово-комунального господарства районної, районної у місті Севастополі державної адміністрації, № 1146 від 20.06.2000.
9. Постанова КМУ. Про порядок затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи № 1269 від 31.10.2007.
10. Постанова КМУ. Про порядок надання архітектурно-планувального завдання та технічних умов щодо інженерного забезпечення об'єкта архітектури і визначення розміру плати за їх видачу, № 2328 від 20.12.1999.
11. Рішення Київради. Про затвердження Порядку погодження та підготовки до затвердження містобудівної документації в м. Києві, № 141/198 від 31.10.2006.
12. Рішення Київради. Про пайову участь (внески) інвесторів (забудовників) у створенні соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури м. Києва, № 271/431 від 27.02.2003.
13. Рішення Київради. Про правила забудови міста Києва, № 11/2587 від 27.01.2005.
14. Абізов В.А. Методологічні основи розвитку архітектурно-будівельних систем (в умовах реформування житлової та містобудівної політики України): Автореф. дис. ... д-ра архітектури: 18.00.01 / Київ. нац. ун-т буд-ва і архіт. — К., 2001. 32 с.
15. Крупка Я. Д., Литвин Б. М. Вдосконалення методики обліку інвестиційної діяльності та будівельного виробництва. — К.: Екон. думка, 1998, 49 с.
16. Поповиченко І.В. Шляхи вдосконалення менеджменту будівельного підприємства в умовах сучасного стану будівельної галузі в Україні // Економіка: проблеми теорії та практики: 36. наук. праць. Вип. 188. — Т. III. — Дніпропетровськ: ДНУ, 2004. — С. 791—797.
17. Чернявський А. Д. Тенденції ринкової трансформації організаційних форм управління в будівельному комплексі України. — К.: Оптима, 2003, 326 с.
18. Чернявський А. Д. Формування інноваційної моделі регіональної структури будівельного комплексу / Доповідь міжнар. наук.-практ. конф. "Інноваційно-інвестиційні моделі трансформації перехідних суспільств". — Вип. 4. — Біла Церква, 2003.
19. Чернявський А. Д. Основні тенденції змін організаційних форм управління в будівельному комплексі України / 36. наук. пр. "Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин". Вип. 12. — К., 2003. — С. 145—148.

Стаття надійшла до редакції 16.03.2009 р.