

doi: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2018.03.017>

УДК 346.5

К.І. АПАНАСЕНКО, канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, господарського права та процесу
Чернігівський національний технологічний університет, м. Чернігів, Україна
([id](https://orcid.org/0000-0002-2917-1255)) orcid.org/0000-0002-2917-1255

ПРО ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОЗВІЛЬНИХ ДОКУМЕНТІВ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

Ключові слова: дозвіл на виконання будівельних робіт, будівельні дозволи, охорона культурної спадщини, будівництво, погодження у будівництві.

Визначено перелік дозвільних документів у сфері містобудування, проаналізовано повноту і якість правового регулювання відповідних дозвільних відносин. Запропоновано можливі напрями удосконалення дозвільного законодавства у галузі містобудування. Розглянуто норми пам'яткоохоронного законодавства в частині узгодження з нормами дозвільного законодавства.

Вступ. Галузь будівництва є однією з провідних в економіці багатьох держав. Світовий досвід вказує, що розвиток будівельної галузі може бути засобом подолання кризових явищ в економіці. Як часто зазначають фахівці, будівництво може «забезпечити певний мультиплікативний ефект у суміжних галузях економіки, в результаті чого створюються необхідні умови для зростання економіки країни в цілому... при виваженому державному підході капітальне будівництво може виступати інструментом проведення державою практичних заходів структурно-галузевої, інвестиційної, амортизаційної, екологічної, соціальної політики в інших сферах» [1, с. 4, 18–19].

Ситуація на будівельному ринку України не є сталою, вона змінюється під впливом багатьох чинників. Зростання будівельного ринку та ринку нерухомості залежить від різних макроекономічних і правових факторів, а також демографічних, інституційних, місцевих умов. При цьому дуже великий вплив на будівельну активність справляє правове регулювання процедур реалізації інвестицій та будівельного процесу [2, с. 47]. Досліджуючи діяльність підприємств будівельної галузі, економісти відмічають факти отримання чистого збитку за період роботи у 2010–2015 рр., скорочення обсягів реалізованої будівельної продукції у 2013 і 2015 рр. та обсягу капітальних інвестицій у вказаний період (крім 2013 р.), зниження об'ємів прямих іноземних інвестицій у 2014–2015 рр. [3, с. 133–134]. Однак ситуація змінюється. Фахівці Національного банку України визначають будівництво як одну з найдинамічніших галузей української економіки, темпи зростання якої досягають 20 % на рік. Україна виглядає достатньо вигідно порівняно з країнами ЄС щодо кількості новозбудованих квартир на тисячу населення, хоча ситуація є гіршою, якщо порівняти вартість стандартної квартири і рівень доходів населення [4].

Нині становище будівельного сектору української промисловості не є критичним, що може свідчити, серед іншого, і про збалансованість нормативно-правового регулювання відповідних господарських відносин. У їх числі вкрай важливими є дозвільні відносини, що виникають із приводу отримання документів дозвільного характеру у сфері будівництва. Період 2011—2015 рр. позначений серйозною дерегуляцією дозвільних процедур у будівництві та їх максимальним спрощенням від здобуття Україною незалежності. Адже завдяки Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI (далі Закон) кількість дозвільних документів і погоджувальних процедур зменшилась із 93 до 23, а час погодження скоротився ушестеро — до двох місяців. Закон запровадив принципи мовчазної згоди та єдиного вікна, декларативний принцип стосовно підготовчих і будівельних робіт для об'єктів із низьким ступенем ризику, скасував обов'язкову експертизу проектів для такої групи об'єктів [5, с. 123]. Однак цей час не характеризується серйозним економічним підйомом галузі, суттєвим надходженням вітчизняних або іноземних інвестицій. Тому аналіз правового регулювання дозвільних відносин у сфері будівництва та визначення можливих напрямів його удосконалення залишається актуальним завданням науки господарського права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процедуру отримання дозвільних документів у сфері будівництва неодноразово розглянуто у наукових дослідженнях, але переважно вона залишається об'єктом уваги дослідників-економістів. Останні не здійснюють правовий аналіз відповідних правовідносин, а звертаються до характеристики будівельних процедур як однієї зі складових економічних процесів, проаналізованих у конкретних випадках. Варто згадати таких дослідників, які у роботах наводять цікаву економічну інформацію, однак щодо правового аналізу обмежуються загальними твердженнями про необхідність спрощення державного регулювання будівельних процедур: В. Семенов, Т. Сердюк, І. Лавровська, Г. Висоцька, Т. Апатенко, В. Мельман, С. Чепурна.

У науковій юридичній літературі до аналізу будівельних правовідносин звертаються небагато дослідників, серед яких слід загадати О. Віхрова, І. Ізарову, О. Квасніцьку, І. Лука-

севич-Крутник, О. Стукаленко, Н. Трофуненко, З. Щепановського. Дослідники-адміністративісти вважають широке коло відносин у сфері державного управління будівництвом до сфери адміністративно-правового регулювання. Так, В.В. Слончак розглядає зобов'язання щодо набуття права на виконання будівельних робіт та прийняття об'єктів будівництва в експлуатацію як різновид адміністративних зобов'язань, а видачу дозволів у сфері будівництва, прийняття в експлуатацію об'єктів та інші дії органів державної влади у галузі будівництва — як адміністративні послуги [6, с. 19—20, 63, 166—167]. К.Р. Резворович вказує, що відносини щодо отримання дозвільних документів на будівельні роботи регулюються нормами адміністративного права, а ліцензування є одним із різновидів державної дозвільної політики [7, с. 28, 58]. Дослідники-господарники доводять господарсько-правову природу відповідних правовідносин (див., напр. [8; 9, с. 88]).

Із названих науковців лише О. Віхров детально проаналізував відносини, що виникають із приводу отримання дозволу на будівельні роботи [10, с. 411—412; 8], сформулювавши такі ідеї: 1) відносини з надання дозволу на будівництво об'єкта містобудування є видом організаційно-господарських відносин; 2) відповідне організаційно-господарське зобов'язання охарактеризовано як недоговірне, активне, двостороннє, просте, регулятивне, процесуально-правове; 3) об'єктом такого зобов'язання є конкретна правова поведінка його учасників, конкретні відносини, що складаються під час надання дозволу на будівництво об'єкта містобудування. На нашу думку, позиція О. Віхрова добре обґрунтована і не потребує додаткових наукових аргументів на її підтримку.

На організаційно-господарський характер правовідносин з приводу отримання будівельних дозволів указує також О. Квасніцька, стверджуючи, що публічні інтереси у сфері будівництва проявляються у відносинах щодо видачі дозволів на виконання підготовчих та будівельних робіт [9, с. 88].

Варто коротко зупинитись на змісті деяких дисертаційних робіт, присвячених правовому регулюванню будівельної діяльності. Так, робота В.Г. Олюхи більшою мірою присвячена управлінським та економічним аспектам будівельних відносин [1]. Г.М. Гриценко аналі-

зував правове регулювання капітального будівництва за державні кошти, однак відносини у сфері державного регулювання будівельної діяльності залишились поза його увагою, більшою мірою він досліджував договірні відносини у сфері будівництва [11]. Адміністративно-правові дослідження В.В. Слончака [6] і К.Р. Резворович [7] в основному спрямовані на аналіз повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері будівництва, розгляд загальних положень сутності поняття капітального будівництва, детальний розгляд відносин щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю й адміністративної відповідальності у цій сфері.

Постановка завдання. Дозвільні відносини, які складаються з приводу отримання дозвільних документів у сфері будівництва, проаналізовані у науковій літературі недостатньо детально. Позитивним фактом для господарсько-правової науки є науковий аналіз указаних дозвільних відносин (О.П. Віхров), їхня наукова кваліфікація як організаційно-господарських відносин із наведенням відповідних наукових аргументів. Однак з часу цього дослідження минуло десять років, протягом яких відбулись важливі зміни у правовому регулюванні будівельних процесів, змінюється практика реалізації дозвільних відносин.

Отже, **метою** цієї статті є викладення результатів аналізу правового режиму дозвільних документів у сфері будівництва — визначення їх переліку, з'ясування повноти і якості правового регулювання відповідних відносин, виявлення можливих шляхів удосконалення дозвільного законодавства у галузі містобудування.

Результати дослідження. Переліком документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженим Законом України від 19.05.2011 № 3392-VI «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», передбачено два дозвільних документи, що надають певні права у сфері будівництва: дозвіл на виконання будівельних робіт і сертифікат про прийняття в експлуатацію об'єктів містобудування IV і V категорій складності (поз. 32 і 121 Переліку). Однак вважаємо цей перелік неповним. В іншій роботі автор обґрунтувала необхідність доповнення Переліку зареєстрованою декларацією про готовність об'єкта до експлуатації [12, с. 61]. Варто внести й інші корективи.

Зокрема, за Законом (ч. 1 ст. 34) замовник має *право виконувати будівельні роботи* після:

1) подання замовником повідомлення про початок виконання будівельних робіт відповідному органу державного архітектурно-будівельного контролю — щодо об'єктів будівництва, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), та щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта та які не потребують отримання дозволу на виконання будівельних робіт згідно з переліком об'єктів будівництва, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

2) видачі замовнику органом державного архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт — щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками або підлягають оцінці впливу на довкілля згідно із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля». Причому за наявності дозволу на виконання будівельних робіт отримання інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт та видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика не потрібно.

Як бачимо, профільний Закон у галузі будівництва прямо пов'язує виникнення права виконувати будівельні роботи, залежно від виду об'єкта містобудування або з видачею дозволу на виконання будівельних робіт, або з поданням до органу Державного архітектурно-будівельного контролю України (ДАБК) повідомлення про початок виконання будівельних робіт. У ч. 1 ст. 36 Закону підкреслено, що *право на виконання підготовчих робіт* (якщо вони не були виконані раніше згідно з повідомленням про початок виконання підготовчих робіт) *і будівельних робіт* на об'єктах, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), об'єктах, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, надається замовнику та генеральному підряднику / підряднику після подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт.

Це повідомлення засвідчує такі ж права, що й власне дозвіл на будівельні роботи, — можливість легально розпочати будівельні роботи на відповідній земельній ділянці. У випадку з будівельним дозволом господарська компе-

тенція органу ДАБК, який засвідчує відповідне право, реалізується шляхом видачі дозволу, а у випадку з повідомленням про початок виконання будівельних робіт організаційно-господарські повноваження вказаного органу проявляються в інший спосіб — не шляхом «схвалення» здійснення господарських операцій у формі видачі дозволу, а у формі реєстрації відповідного повідомлення. Поняття реєстрації повідомлення визначено у підзаконному нормативно-правовому акті й також пов'язується із виникненням у забудовника права на виконання будівельних (і підготовчих) робіт. Реєстрація повідомлення — це внесення даних до єдиного реєстру документів, що дає право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчує прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів (абз. 6 п. 2 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466).

Право на початок виконання будівельних робіт, набуто на підставі поданого повідомлення, може бути скасовано відповідним органом ДАБК у випадках, визначених у ч. 7 ст. 36, ч. 2 ст. 39-1 Закону. Зокрема, таке право скасовується у разі встановлення порушень вимог містобудівної документації, містобудівних умов та обмежень, невідповідності об'єкта будівництва проектній документації на будівництво такого об'єкта, вимогам будівельних норм, у разі виявлення відповідним органом ДАБК факту подання недостовірних даних, наведених у надісланому повідомленні, які є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом (якщо він збудований або будується на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, чи без належно затвердженого проекту або будівельного паспорта, а також у разі скасування містобудівних умов та обмежень). Детальніше відповідний порядок скасування права на початок виконання будівельних робіт урегульовано у п. 15 постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466.

Зважаючи на викладене вище, повідомлення про початок виконання будівельних робіт повністю відповідає визначенню поняття документа дозвільного характеру, наведеному у

абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV, а тому його може бути включено до законодавчого переліку документів дозвільного характеру.

Аналогічним є правовий режим повідомлення про початок виконання підготовчих робіт (ст. 35 Закону, пп. 13—15-1 постанови Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466), причому законодавчими актами прямо передбачено можливість скасування права на початок виконання підготовчих робіт, набутого на підставі поданого повідомлення (ч. 9 ст. 35 Закону, п. 15 вказаної постанови Кабінету Міністрів України). Варто лише нагадати, що підготовчими роботами є роботи з підготовки земельної ділянки, огороження будівельного майданчика та знесення будівель і споруд, порушення елементів благоустрою в межах відведеної земельної ділянки, вишукувальні роботи, роботи зі спорудження тимчасових виробничих та побутових споруд, необхідних для організації й обслуговування будівництва, улаштування під'їзних шляхів, складування будівельних матеріалів, підведення тимчасових інженерних мереж, а також з винесення інженерних мереж та видалення зелених насаджень (абз. 4 п. 2 вказаної постанови Кабінету Міністрів України).

Зважаючи на викладене, Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності (затверджений Законом України від 19.05.2011 № 3392-VI) треба доповнити такими позиціями: «повідомлення про початок виконання будівельних робіт» та «повідомлення про початок виконання підготовчих робіт».

Указані повідомлення і дозвіл на виконання будівельних робіт є тими дозвільними документами, які посвідчують право на здійснення різного роду робіт. Раніше автор віднесла дозвіл на виконання будівельних робіт до групи дозвільних документів, механізм видачі й анулювання яких пов'язаний із забезпеченням повноцінного життєвого середовища для громадян, сталого розвитку населених пунктів України [12, с. 62]. Аналогічну мету має і процедура реєстрації повідомлення про початок виконання будівельних (підготовчих) робіт.

У Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності передбачені й інші дозвільні документи, видача яких засвідчує надання господарських прав у буді-

вельній сфері, однак стосується специфічних груп об'єктів будівництва. Це такі дозвільні документи:

1. Дозвіл на будівництво споруд, об'єктів дорожнього сервісу, автозаправних станцій, прокладання інженерних мереж та виконання інших робіт у межах смуги відведення автомобільних доріг (поз. 64 Переліку). Відповідні роботи здійснюються за дозволом органів управління автомобільними дорогами і за погодженням з підрозділами Національної поліції (ч. 1 ст. 37 Закону України «Про автомобільні дороги» від 08.09.2005 № 2862-IV).

Такий дозвіл видається органами управління автомобільними дорогами у 30-денний строк на платній основі. Треба розуміти, що цей дозвіл не замінює дозвіл на виконання будівельних робіт (повідомлення про початок виконання будівельних робіт), що видається органами ДАБК. Закон (ст. 34, 36) передбачає обов'язок отримання дозволу на виконання будівельних робіт (відповідного повідомлення) для усіх видів об'єктів містобудування, без жодних винятків. На користь такого висновку свідчить формулювання положень ч. 4 ст. 37 Закону України «Про автомобільні дороги», якими передбачено підстави відмови у видачі дозволу. Відмова органу управління дорогами може бути пов'язана зі станом доріг та функціонуванням дорожньої інфраструктури (наприклад, віднесення ділянки дороги до аварійно-небезпечної або місця чи ділянки концентрації дорожньо-транспортних пригод, невідповідність місця розташування об'єкта дорожнього сервісу нормативним вимогам та планам розвитку інфраструктури дорожнього сервісу).

2. Погодження проектів щодо будівництва, реконструкції і ремонту автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах смуги відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг (поз. 108 Переліку).

Правовий режим указанного погодження не є задовільним. Закон України «Про дорожній рух» від 30.06.1993 № 3353-III уповноважує на здійснення такого погодження органи Національної поліції (ч. 1 ст. 22, ст. 52-3). Порядок оформлення і видачі погоджень має визначати Кабінет Міністрів України (абз. 14 ст. 4 Закону). Однак вказане правило суперечить вимогам ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяль-

ності», за якими велика частина елементів правового режиму дозвільного документа має визначатись на рівні закону.

3. Погодження програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, будівельних робіт, реалізація яких може позначитись на стані пам'яток місцевого значення, їх територій і зон охорони (поз. 106 Переліку). Здійснення таких погоджень віднесено Законом України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 № 1805-III (п. 9 ч. 1 ст. 6) до компетенції органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Привертає увагу та обставина, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, належить погодження програм і проектів містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт на пам'ятках національного значення, їх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і проектів, реалізація яких може позначитись на об'єктах культурної спадщини (п. 14 ч. 2 ст. 5). Однак таким погодженням (стосовно об'єктів культурної спадщини національного рівня) правового режиму дозвільних документів не надано, на відміну від погодження містобудівної документації, проектів будівельних робіт, реалізація яких може позначитись на стані пам'яток місцевого значення. Така ситуація має бути виправлена шляхом доповнення Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності відповідним видом погоджень. Адже й Закон України «Про охорону культурної спадщини» (ст. 6-1) поширює на усі погодження, що надаються згідно з ним, однакові правила:

1) рішення про надання або про відмову в наданні погодження приймається органом охорони культурної спадщини протягом одного місяця з дня подання фізичною чи юридичною особою відповідних документів безоплатно;

2) порядок прийняття рішення встановлюється Кабінетом Міністрів України;

3) набуття суб'єктом господарювання права на провадження будь-яких дій щодо здійснення господарської діяльності на об'єктах культурної спадщини за декларативним принципом забороняється.

Серйозним недоліком цього виду погоджень є те, що, окрім указаних норм, у законодавстві відсутні інші правила їх здійснення, що є неприйнятним з точки зору положень Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», прав та інтересів зацікавлених суб'єктів господарювання і публічних інтересів. З приводу окремих аспектів здійснення погоджень Міністерством культури і туризму України було направлено лист «Про надання дозволів на виконання будівельних робіт на об'єктах культурної спадщини» від 03.11.2010 № 22-3161/35. Мова у ньому іде про розмежування компетенції між центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини і відповідними місцевими органами виконавчої влади.

Зважаючи на таку законодавчу невизначеність, суттєво зростають корупційні ризики діяльності органів охорони культурної спадщини, які можуть вимагати від замовника будівництва будь-які документи (їх перелік законодавством не визначений), відмовляти у проведенні забудови з підстав, які вони вважають обґрунтованими, а також надавати погодження будівельним проектам усупереч інтересам збереження культурної спадщини з огляду на відсутність у законодавстві правил про те, які саме обставини мають братись до уваги для надання погоджень. Одним із захисних механізмів для публічних інтересів у разі здійснення забудови, що може негативно вплинути на стан культурної пам'ятки, є реалізація норми ст. 30 Закону України «Про охорону культурної спадщини», згідно з якою органи охорони культурної спадщини зобов'язані заборонити будь-яку діяльність юридичних або фізичних осіб, що створює загрозу пам'ятці чи порушує законодавство, державні стандарти, норми і правила у сфері охорони культурної спадщини.

Дуже серйозною проблемою правового регулювання будівельних відносин, у процесі яких існує потреба охорони культурної спадщини, є неузгодженість між законодавством у сфері охорони культурної спадщини і будівельним законодавством, зокрема нормами

про дозвільні правовідносини. У разі здійснення забудов, що можуть вплинути на об'єкти культурної спадщини, замовник будівництва, згідно з Законом України «Про охорону культурної спадщини», має здійснити погодження проекту будівельних робіт. Однак відповідні правила ніяк не відображені у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності». В останньому лише закріплено правило (ч. 5 ст. 32), що до об'єктів із незначними наслідками (СС1) не можуть бути віднесені об'єкти нового будівництва, яке здійснюється в охоронній зоні пам'яток культурної спадщини національного та місцевого значення. А в ч. 5 ст. 29 Закону передбачено, що містобудівні умови та обмеження містять, серед іншого, планувальні обмеження, включаючи охоронні зони пам'яток культурної спадщини, зони охорони археологічного культурного шару. Значить, для будівництва відповідних об'єктів необхідно проходити складнішу процедуру забудови, включно зі стадією отримання дозволу на виконання будівельних робіт. Водночас законодавчі акти, які регламентують дозвільні правовідносини у сфері будівництва, не передбачають здійснення органами архітектурно-будівельного контролю заходів, спрямованих на перевірку у процедурі отримання дозволу дотримання законодавства про охорону культурної спадщини замовником будівництва. Погодження органів охорони культурної спадщини не вимагається серед документів, необхідних для отримання дозволу на будівельні роботи (ч. 3 ст. 37 Закону); у видачі дозволу не може бути відмовлено з підстав відсутності вказаного погодження або загалом — з підстав недотримання законодавства про охорону культурної спадщини (ч. 4 ст. 37 Закону). Можна припустити, що положення про «проектну документацію на будівництво, розроблену та затверджену в установленому законодавством порядку», яка подається для отримання дозволу (п. 3 ч. 3 ст. 37 Закону), автоматично передбачає й наявність відповідного погодження. Однак таке припущення спростовується нормативними актами, які регулюють процедуру розробки проектної документації. Ні норми Закону, ні норми Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів (затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 16.05.2011

№ 45) не містять навіть згадки про дотримання пам'яткоохоронного законодавства. Аналогічна ситуація із нормами Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи (схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560).

Таким чином, органи ДАБК формально можуть надавати дозвіл на будівництво об'єктів, що прямо суперечитиме законодавству про охорону культурної спадщини, внаслідок неінтегрованості норм про дозвільні відносини у сфері охорони культурної спадщини у норми будівельного законодавства. Така неналежна ситуація із нормативно-правовим регулюванням аналізованих правовідносин має бути виправлена обов'язково, бажано у найкоротші строки, однак перебуває вона у такому стані уже понад п'ятнадцять років.

Очевидно, дієвішими й зручнішими для забудовників у таких ситуаціях були б погоджувальні механізми, які, за повідомленням дослідників [13, с. 34; 14, с. 10], застосовуються у ряді економічно розвинутих країн (Німеччині, Канаді, Великій Британії тощо) і багатьох пострадянських державах (наприклад країнах Балтії, в Узбекистані). Тут будівельні компанії не повинні самостійно отримувати погодження щодо питань, які не стосуються сфери охорони здоров'я або безпеки, а мають здійснити відповідне інформування місцевої ради. Якщо в останньої виникає питання щодо збереження історичної та культурної спадщини у процесі будівництва, вона звертається до будівельної компанії. Такий законодавчий підхід є свідченням поваги до інвестора-забудовника, але водночас він враховує публічні інтереси у збереженні пам'яток культури.

Варто відмітити ще такий законодавчий недолік. Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» передбачає два види погоджень проектної документації як документів дозвільного характеру, основи їх правового режиму визначені у спеціальних законах — «Про дорожній рух» та «Про охорону культурної спадщини» (досліджено вище). Така правова ситуація не узгоджується із профільним містобудівним законом, за яким проектна документація на будівництво об'єктів не потребує погодження державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадови-

ми особами, юридичними особами, утвореними такими органами (ч. 6 ст. 31 Закону).

Окрім будівельних дозволів, визначених Переліком документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, законодавством передбачено ще один дозвільний документ — дозвіл на будівництво у вільній митній зоні, який видається згідно з ч. 2 ст. 432 Митного кодексу України (МК). Згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дія цього Закону не поширюється на відносини у сфері державної митної справи. Відповідно, митним законодавством можуть бути встановлені власні правила у дозвільних відносинах. Зокрема, ст. 432 МК передбачена можливість будівництва (ремонт) господарських об'єктів на території вільної митної зони лише на підставі дозволу органу доходів і зборів (зараз — органу Державної фіскальної служби України, ДФС). У разі відмови у наданні цього дозволу орган ДФС зобов'язаний невідкладно, у письмовій або електронній формі, повідомити особу, яка звернулася за отриманням дозволу, про причини і підстави такої відмови.

Правове регулювання дозвільних відносин між органом ДФС і заявником щодо отримання дозволу на будівництво є украй незадовільним. Окрім цитованої вище норми МК, на рівні закону та у підзаконних актах не урегульовано порядок отримання дозволу органу ДФС. У вільних митних зонах промислового типу відповідні відносини можуть бути урегульовані окремими законами, якими передбачено відкриття таких зон (ч. 8 ст. 430 МК). Щодо будівництва об'єктів у вільних митних зонах комерційного та сервісного типів, то відповідні відносини могли би бути врегульовані наказом Міністерства фінансів України «Про деякі питання відкриття та експлуатації вільної митної зони комерційного або сервісного типу» від 30.05.2012 № 633, у якому врегульовано і порядок відкриття відповідних зон, і порядок провадження ними діяльності. Також слід розуміти, що дозвіл ДФС не може замінити дозвільних документів органів ДАБК, передбачених Законом.

Окремо увагу треба звернути на *висновок з оцінки впливу на довкілля* (поз. 4 Переліку). Він не є документом, що дає право на будівельні роботи; у сфері будівництва висновок має бути отриманий, перш ніж будуть розпочаті дії, не-

обхідні для звернення до органу ДАБК з приводу отримання дозволу на будівництво деяких категорій об'єктів. Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 № 2059-VIII (пп. 7, 20 ч. 2, пп. 2, 10 ч. 3 ст. 3) передбачається обов'язковість процедури оцінки впливу на довкілля стосовно будівництва таких об'єктів: аеропорти й аеродроми; автомагістралі; автомобільні дороги загального користування; магістральні залізничні лінії загального користування; повітряні лінії електропередачі напругою 220 кіловольт або більше і довжиною понад 15 км; меліоративні системи та окремі об'єкти інженерної інфраструктури меліоративних систем; житлові квартали (комплекси багатоквартирних житлових будинків) та торговельні чи розважальні комплекси поза межами населених пунктів на площі 1,5 га і більше або в межах населених пунктів, якщо не передбачено їх підключення до централізованого водопостачання та / або водовідведення; кінотеатри з більш як шістьма екранами; залізничні вокзали, залізничні колії та споруди.

Висновок з оцінки впливу на довкілля втраховується під час ухвалення рішення про видачу дозволу на виконання будівельних робіт. Результати оцінки впливу на довкілля можуть стати підставою відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт (п. 4 ч. 4 ст. 37 Закону).

Редакція цитованої правової норми не є вдалою, її варто відкоригувати. Адже Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» (зокрема, ст. 11 «Врахування результатів оцінки впливу на довкілля у рішенні про провадження планованої діяльності») не визначає певних чітких правил взаємозалежності результатів оцінки впливу на довкілля та рішення щодо планованої господарської діяльності з урахуванням таких результатів. Дозвільні органи зобов'язані врахувати висновок з оцінки впливу на довкілля, а рішення про провадження діяльності може включати екологічні умови провадження планованої діяльності. Зрозуміло, що у випадку обґрунтування у висновку недопустимості будівництва (що є можливим для закріплення у висновку згідно з ч. 5 ст. 9 Закону) орган ДАБК відмовляє у видачі дозволу. Крім того, у висновку можуть бути визначені умови щодо охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки під час виконання підготов-

чих і будівельних робіт та провадження планованої діяльності (п. 4 ч. 5 ст. 9 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»).

Варто зауважити, що судова практика Європейського Суду з прав людини у питанні забезпечення права на безпечне довкілля під час реалізації будівельних проектів не є однозначною. За відсутності у Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод окремої норми про це право, громадяни намагаються його захистити за допомогою положень інших статей Конвенції (наприклад, ст. 6 або 8).

Однією з відомих справ у сфері захисту права на повагу до сімейного й приватного життя стала справа Кіртатос проти Греції (*Kyrtatos v. Greece*, рішення від 22.05.2003), зміст відповідного правового конфлікту стосується збереження навколишнього природного середовища під час здійснення забудов. Фабула справи така. Заявники оспорювали законність судових рішень грецьких судів про відмову визнати недійсними дозволи на будівництво споруд поряд із будинком заявників. Вони володіли нерухомістю, включаючи заболочену місцевість біля узбережжя, і скаржились на те, що містобудування вплинуло на тваринний світ у цій місцевості, загалом призвело до знищення навколишнього середовища на відповідній території та негативно вплинуло на їхнє особисте життя. Однак Суд визнав, що правопорушення не має «безпосереднього впливу» на сім'ю Кіртатос, незважаючи на безпосередню близькість відповідного населеного пункту до місця проживання позивачів і доведеність факту несприятливого впливу на навколишнє середовище. «Навіть якщо допустити, що навколишнє середовище було пошкоджено містобудівним розвитком території, заявники не навели належних аргументів, які засвідчують, що уявна шкода для птахів та інших охоронюваних видів, що живуть на болоті, була такого характеру, що прямо вплинула на їхні власні права за статтею 8 § 1 Конвенції. Якби погіршення середовища стосувалось знищення лісових територій в околицях будинку заявників, ситуація могла би вплинути більш прямо на добробут заявників.

Як висновок, Суд не може погодитись, що втручання в умови життя тварин у болотах означає атаку на приватне чи сімейне життя заявників».

Щодо такого дозвільного документа, як *сертифікат про прийняття в експлуатацію об'єктів містобудування IV і V категорій складності* (за чинною редакцією Закону (ч. 2 ст. 39) це сертифікати стосовно об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками), то правильність його включення до відповідного Переліку дозвільних документів є спірною. В іншій публікації автор уже зазначала, що цей документ посвідчує відповідність об'єкта проєктній документації на будівництво та вимогам будівельних норм, державних стандартів і правил і підтверджує право його експлуатації [12, с. 61]. Однак сертифікат не видається на підтвердження права вчинити певні господарські дії чи операції / діяльність, як це має відбуватись у випадку із документом дозвільного характеру.

Правове регулювання дозвільних відносин щодо отримання дозволу на виконання будівельних робіт можна вважати задовільним. Як і передбачено Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (ч. 1 ст. 4), на рівні закону урегульовано: строк видачі дозволу і документи, які необхідно надати для отримання дозволу; орган, уповноважений видавати дозвіл, і безоплатна основа видачі дозволу; підстави відмови й анулювання дозволу; необмеженість строку дії дозволу.

Закріплений Законом (ч. 3 ст. 37) перелік документів, необхідних для отримання дозволу, вважаємо достатньою продуманим. Документи дають змогу перевірити кваліфікацію забудовника, законність володіння й користування відповідною земельною ділянкою замовником, законність проєктної документації, здійснення авторського й технічного нагляду за будівництвом, оцінити вплив будівництва на довкілля, інші юридичні й технічні аспекти планованої забудови.

Підстави відмови у видачі дозволу, закріплені Законом (ч. 4 ст. 37), корелюють із відомостями, які перевіряються на етапі видачі вихідних даних і ухвалені рішення щодо видачі дозволу.

Варто було би змінити підстави скасування містобудівних умов та обмежень. За Законом (ч. 6 ст. 37), однією з підстав анулювання дозволу на виконання будівельних робіт є скасування містобудівних умов та обмежень. Але підстави скасування останніх визначені не зовсім чітко; зокрема, мова йде про таку під-

ставу як рішення суду (п. 3 ч. 8 ст. 29 Закону). Суд, виносячи рішення, має керуватись законом і не може надати свавільне, безпідставне рішення. Тому вказані положення Закону мають бути змінені належним чином, ураховуючи практику видачі містобудівних умов та обмежень.

Специфікою дозвільних відносин щодо видачі дозволу на виконання будівельних робіт є та обставина, що рішення про видачу або анулювання дозволу на виконання будівельних робіт може бути розглянуто у порядку нагляду центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань ДАБК та нагляду (без права видачі дозволу). Так само у порядку нагляду цим же органом державної влади може бути розглянуто рішення про відмову у видачі сертифіката про прийняття в експлуатацію об'єктів містобудування (без права видачі сертифіката), рішення про реєстрацію або повернення декларації про готовність об'єкта до експлуатації (без права реєстрації декларації) (абз. 3 ч. 4 ст. 37, абз. 3 ч. 7 ст. 39, абз. 2 ч. 6 ст. 39 Закону). Важко навести інший аналогічний приклад зі сфери правового регулювання дозвільних відносин у сфері господарювання. Проте вказані правові норми варто уточнити, оскільки вони не визначають правових результатів перегляду відповідних рішень у дозвільних відносинах — окрім вказівки на неможливість видачі дозволу / сертифіката (реєстрації декларації) замість нижчого за рівнем органу ДАБК. Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України (ДАБІ), затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294, закріплює відповідне повноваження ДАБІ (пп. 11 п. 4), однак також не розтлумачує порядок його реалізації. ДАБІ має компетенцію скасовувати чи зупиняти дію ухвалених об'єктами нагляду (тобто органами ДАБК нижчого рівня) рішень, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності (пп. 4 п. 4 Положення). Логічно, що саме скасування незаконного рішення органу ДАБК або залишення його без змін можливе в описаних ситуаціях.

Незадовільним є правове регулювання відносин, пов'язаних із набуттям права на виконання підготовчих та будівельних робіт на підставі повідомлення. Воно здійснюється ст. 35, 36, 39-1 Закону, пп. 13—15-1 постанови Кабі-

нету Міністрів України від 13.04.2011 № 466. Відповідні нормативні положення не забезпечують захист публічних інтересів у разі недобросовісних дій забудовника, оскільки недостатньо чітко визначають наслідки деяких його дій. Якщо у повідомлення було внесено недостовірні дані, що є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом (він збудований або будується на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети, або без належно затвердженого проекту тощо), то право на початок виконання підготовчих або будівельних робіт, набуто на підставі поданого повідомлення, підлягає скасуванню відповідним органом ДАБК. Якщо ж такі недостовірні відомості не є підставою вважати об'єкт самочинним будівництвом відповідно до Закону, то орган ДАБК письмово повідомляє замовникові протягом одного робочого дня з дня такого виявлення, а замовник зобов'язаний протягом трьох робочих днів надати достовірні дані. У Законі та постанові не закріплено наслідків невиконання такого обов'язку замовника.

Згадана постанова Кабінету Міністрів України (абз. 12 п. 15) припускає скасування права на початок виконання підготовчих або будівельних робіт не тільки органом ДАБК, а й на підставі рішення суду, що набрало законної сили. Така ситуація імовірна, коли орган ДАБК за наявності законних підстав не скасовує відповідне право, зацікавлена особа оскаржує відповідне рішення ДАБК у суді, а останній скасовує право на підставах, закріплених у ст. 35, 36 або 39-1 Закону. Варто закріпити норму такого змісту й у Законі.

Отже, ряд норм будівельного законодавства України в частині регулювання дозвільних відносин потребує уточнення або доповнення. Під час внесення відповідних змін варто враховувати зарубіжний досвід правового регулювання. Він є різним у європейських країнах, хоча директиви ЄС уніфікували багато актів про будівельні роботи і будівельну продукцію. Звернемось до досвіду Польщі як найближчої до нас європейської країни із упровадженнями у законодавство правилами ЄС.

За рейтингом Світового банку, у 2015 р. Польща була поставлена на 137 місце (із 189) у категорії «Стосовно будівельних дозволів», однак кількість обов'язкових будівельних регулювань у Польщі зменшується рік за роком [15, с. 2]. Останні серйозні зміни до польсь-

кого будівельного законодавства внесені у червні 2015 р. і набули чинності 01.01.2016. Зокрема, зміни скасовують вимогу звертатись за будівельним дозволом стосовно котеджів, якщо територія, на яку можливий вплив від будівництва, не перевищує територію ділянки (ділянок), де плануються зводитись будівлі. Водночас передбачено обов'язок забудовника повідомити про заплановане будівництво, пред'явивши документацію, що вимагається. Уся процедура схвалення будівельних намірів триває у межах 30 днів, протягом яких адміністративні органи можуть висувати будь-які заперечення [2, с. 48—49]. В інших випадках час між початком інвестиційного процесу і днем отримання будівельного дозволу може нараховувати кілька місяців, що є результатом необхідності отримати різні документи, розробити доповіді, які мають бути затверджені уповноваженими органами перед подачею заявки на отримання будівельного дозволу [15, с. 1—2].

У цілому схема будівельного процесу у Польщі подібна до таких в інших державах, і вона не є надто спрощеною. За відсутності генерального плану забудовник має отримати не тільки будівельний, а й планувальний дозвіл, у якому визначено вимоги до планованої забудови, а також дозвіл у сфері охорони довкілля, інші дозволи, доповіді й сертифікати, що вимагає законодавство у конкретних випадках. Потім необхідно скласти проектно-кошторисну документацію, клієнтську програму робіт, попередню анкету про рух готівки, у разі необхідності — провести тендер з відбору виконавця робіт, після чого розробляється детальний кошторис і детальна програма робіт. Загалом замовник будівництва має виконати вимоги законодавства, що стосуються охорони довкілля, енергетики, відходів, комунальних служб, пожежної безпеки тощо. Незважаючи на це, фактом є зростання нових будівельних інвестицій у Польщі [15, с. 2—3].

Для розробки законопроектів у сфері містобудування в Україні було використано позитивні зарубіжні зразки, що позначилось і на схемі будівельної процедури, і у правовому регулюванні особливостей процедур у межах окремих етапів будівництва. У світі найкращими дозвільними практиками у сфері будівництва вважаються ті, що діють у Данії та США (кри-

терії — кількість дозвільних процедур, їхня тривалість та вартість) [16, с. 177]. В Україні, як і в цих країнах, не передбачено єдиної для усіх типів будівництва процедури, а визначено суттєво спрощений дозвільний механізм для житлових будинків котеджного типу, дачних і гаражних будівель. Як і в Данії [13, с. 42], основна частина компетенції у сфері будівництва в Україні закріплена за органами місцевого самоврядування (ст. 31 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР), і діє принцип мовчазної згоди як один із принципів дозвільної системи у будівельній сфері (ч. 5 ст. 37).

Дослідники вказують на заходи, запроваджені останнім часом у США з метою спрощення дозвільних процедур: лінії допомоги підприємцям, комп'ютеризація дозвільного процесу, прискорені процедури для малих об'єктів, швидка система відстежування дозвільного процесу, години гарантованої видачі дозволів для малих і середніх об'єктів, стандартні форми заяв і форми додаткової інформації, доступність великих об'ємів інформації про будівництво в мережі Інтернет [17, с. 16, 58]. В Україні відбуваються аналогічні процеси.

На допомогу підприємцям спрямована діяльність як ЦНАП, так і регіональних центрів з інвестицій та розвитку, створених для реалізації положень Закону України «Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна» від 21.10.2010 № 2623-VI. Хоча аналіз його норм та роботи інвестиційних центрів викликає багато зауважень і питань, у самому інструменті регіональних інвестиційних центрів закладено потужний потенціал, ажде дозвільні механізми у будівництві завжди є одним із найактуальніших питань для інвесторів. Неодноразовий громадський моніторинг діяльності дозвільних центрів і ЦНАП засвідчив позитивне сприйняття суб'єктами господарювання їхньої діяльності [5, с. 123]. Аналіз сайтів ЦНАП, органів місцевого самоврядування, регіональних центрів з інвестицій та розвитку приводить до висновку, що їх інформаційне наповнення та доступність для інвесторів інформації про вільні земельні ділянки, потенційні інвестиційні проекти в регіоні чи населеному пункті, схеми проходження дозвільних процедур, містобудівну документацію значною мірою залежить від рівня відкритості до співпраці та щирості

намірів керівництва населених пунктів до прозорої діяльності із залучення інвестицій, а часом — і від добросовісності та креативності муніципальних і державних службовців. Адже законодавство, яке регулює діяльність ЦНАП, регіональних інвестиційних центрів, системи місцевого самоврядування, жодним чином не обмежує уповноважені органи в діях з поширення необхідної інвесторам інформації, у тому числі — з питань будівництва. Законодавство про адміністративні послуги прямо передбачає обов'язок доносити до зацікавлених осіб цілий перелік видів інформації у різний спосіб, включно з розміщенням її в мережі Інтернет (ст. 16, 17 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 № 5203-VI).

Щодо стандартних форм документів у сфері будівництва, то уніфіковані форми заяв, повідомлень, дозволів, які використовуються у будівельних процедурах, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466, а стандартизовані форми заяв, актів, сертифікатів, довідок і декларацій, які надаються у процедурах прийняття об'єктів містобудування в експлуатацію — постановою Кабінету Міністрів України «Про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 № 461.

Із 2015 р. в Україні надаються електронні адміністративні послуги фізичним особам і організаціям у галузі будівництва. На офіційному сайті ДАБІ можна онлайн подати такі документи: повідомлення про початок будівельних робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта, та щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із незначними наслідками (СС1); повідомлення про початок виконання підготовчих робіт, декларацію про готовність до експлуатації об'єкта, будівництво якого здійснено на підставі будівельного паспорта, та об'єкта, що за класом наслідків (відповідальності) належить до об'єктів з незначними наслідками (СС1); декларацію про готовність до експлуатації самостійно збудованого об'єкта, на яке визнано право власності за рішенням суду, а також повідомлення про зміну даних у вказаних повідомленнях. Реєстр дозвільних документів, розміщений на сайті ДАБІ, пропонує пошук інформації починаючи з 2010 р.

Зважаючи на викладене, можна зробити висновок, що проблеми для замовників будівництва із проходженням дозвільних процедур є результатом переважно суб'єктивних факторів, а не об'єктивних проблем правового регулювання. Про це свідчить хоча б та обставина, що, за оцінками деяких дослідників, вартість проходження дозвільних процедур у сфері будівництва в Києві удвічі вища, ніж у Нью-Йорку (приблизно 13 000 та 6000 дол. США відповідно) [16, с. 179]. Суттєвим фактором швидкості дозвільного процесу у США є відносно незначний політичний вплив у питаннях видачі дозволів на будівництво.

З огляду на ціновий та часовий фактори у будівельних процедурах, а також із суб'єктивних причин забудовники в Україні вдаються до самовільного будівництва. Ця проблема досягла в нашій державі колосальних розмірів: В.Г. Олюха наводить цифру у 15—20 % від усіх будівництв, здійснених без належного комплексу дозволів або з іншими серйозними порушеннями технології і норм будівництва [1, с. 13—14]. Від недобросовісних забудовників потерпає як Україна, так і інші держави.

Право держави боротись із незаконними забудовами Європейський суд з прав людини підтвердив в останні роки, наприклад, у справі *Ivanova, Cherkezov v. Bulgaria* (21.04.2016) [18]. Заявники у цій справі збудували будинок без планувального дозволу. Місцеві органи влади оформили ордер на знесення забудови. Заявниця захищала в суді Болгарії своє право власності на забудову, однак національні суди ухвалили рішення не на її користь, визначаючи, що будівля збудована незаконно, а її зведення не може бути легалізовано згідно з перехідними положеннями законодавства про амністію. Суд визначив, що обставини справи не свідчать про порушення ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції. Найпершою турботою Суду було встановити, чи не порушить реалізація ордеру на знос справедливий баланс між інтересом заявника в утриманні своєї власності недоторканою і загальним інтересом щодо ефективної імплементації заборони будівництва без дозволу. Суд дійшов висновку, що ордер на знос мав на меті «повернути речі назад у позицію, яка би мала місце в разі, якби перша заявниця не порушила вимоги закону». Власницький інтерес заявниці щодо будинку не міг переважити рішення влади про знесення забудови.

Важливий і висновок Суду, що ордер і його приведення в дію мали би слугувати меті відлякування інших потенційних порушників закону, що допомогло би вирішити поширену в Болгарії проблему з незаконними забудовами.

Висновки. Забезпечення законності будівництва об'єктів містобудування є важливим завданням органів державної влади та місцевого самоврядування у різних країнах світу. Позицію захисту публічних інтересів у ситуаціях із самочинним будівництвом відстоює Європейський Суд з прав людини. Суттєвим запобіжником відповідних правопорушень є збалансоване регулювання дозвільних відносин у сфері будівництва.

Процедура отримання дозволу на виконання будівельних робіт в Україні є достатньо продуманою. Позитивно можна оцінити визначений законом перелік документів, необхідних для отримання дозволу, законодавче формулювання підстав відмови у видачі дозволу. Однак це лише один із дозволів, які використовуються у галузі містобудування. У забудовників може виникнути потреба отримати й інші дозволи / погодження, якщо будівництво здійснюється у межах смуги відведення автомобільних доріг, у зонах охорони пам'яток культури або вільній економічній зоні. Правовий режим таких дозвільних документів (окрім дозволу на будівельні роботи) є незадовільним. Такий висновок стосується погоджень проєктів щодо будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг, залізничних переїздів, комплексів дорожнього сервісу та інших споруд у межах смуги відведення автомобільних доріг або червоних ліній міських вулиць і доріг, погоджень у сфері будівництва, що може вплинути на стан пам'яток культурної спадщини, процедури набуття права на виконання підготовчих і будівельних робіт на підставі повідомлення. Правове регулювання відповідних дозвільних відносин має бути значно більше деталізованим, щоби захистити публічні інтереси від недобросовісних дій забудовників.

Серйозною є проблема неінтегрованості норм про дозвільні відносини у сфері охорони культурної спадщини у норми будівельного законодавства; дозвільні відносини між органами охорони культурної спадщини та замовниками будівництва належним чином не урегульовані.

За результатами виконаного нами аналізування норм будівельного і дозвільного за-

конодавства України можна дійти висновку про нагальну необхідність доповнення Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності такими позиціями: «повідомлення про початок виконання будівельних робіт», «повідомлення про початок

виконання підготовчих робіт», «погодження програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, будівельних робіт, реалізація яких може позначитися на стані пам'яток національного значення, їх території і зон охорони».

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Олюха В.Г. Господарсько-правові засоби оптимізації капітального будівництва у сучасній Україні. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.04. Одеса: Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.», 2015. 36 с.
2. Cellmer R., Jasinski J. Analysis of housing development activity in Poland from 2005 — 2014. *Real Estate Management and Valuation*. 2016. Vol. 24. № 4. P. 47—58.
3. Павловські Г. Щодо проблем розвитку діяльності підприємств будівельної сфери в Україні. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. № 3 (25). Т. 2. С. 124—135.
4. Яніцький А. Задерей: «Проблема с ипотекой не решит даже резкое снижение ставок». URL: https://lb.ua/economics/2018/07/20/403223_zaderey_problemu_ipotekoju.html (дата звернення: 18.08.2018).
5. Сердюк Т.В., Лавровська І.В. Дозвільні процеси в будівництві як чинник недосконалості інституційного середовища. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2013. № 9 (148). С. 120—125.
6. Слончак В.В. Адміністративно-правові відносини у сфері будівництва в умовах децентралізації влади. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, 2017. 17 с.
7. Резворович К.Р. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики у сфері будівництва. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 21 с.
8. Віхров О. Організаційно-господарські правовідносини у галузі будівельної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2008. № 10. С. 34—38.
9. Квасницька О.О. Співвідношення приватного та публічного інтересу у сфері будівництва. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2011. № 1. С. 87—90.
10. Віхров О.П. Організаційно-господарські правовідносини. Київ: Слово, 2008. 512 с.
11. Гриценко Г.М. Правове регулювання капітального будівництва за державні кошти. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Донецьк: НАН України; Ін-т екон.-прав. дослідж., 2011. 17 с.
12. Апанасенко К.І. Класифікація документів дозвільного характеру і прав за ними. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 1 (106). С. 58—65.
13. Бізнес-середовище в Україні — 2007: Звіт. Міжнародна фінансова корпорація в рамках Проекту «Розвиток підприємництва в Україні». Київ, 2007. 56 с.
14. Ляпін Д.В., Пожарський Д.Ю. Україна на шляху до Європи: досвід реалізації реформ у сфері підприємництва. Київ: Українська Академія Європейської Інтеграції, Інститут Конкургентного Суспільства, 2007. 20 с.
15. Czemplik A. Inspection of construction works according to Polish construction law. *2nd International Conference on Innovative Materials, Structures and Technologies, IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering*. 2015. P. 1—6.
16. Скрипничук Т.В. Регуляторні механізми у сфері будівництва: міжнародний досвід для України. *Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво*. 2010. № 4. С. 175—181.
17. Дозвільні процедури у будівництві: законодавство України та міжнародний досвід. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) та Корпорація «Виклики тисячоліття» (MCC) в рамках Проекту сприяння торгівлі та інвестиціям USAID/TIBA. 2007. 78 с.
18. Overview of the Court's case-law from 1 January to 15 June 2016. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Short_Survey_January_June_2016_ENG.pdf (last accessed: 19.08.2018).

Надійшла 21.08.2018

REFERENCES

1. Oliukha V.H. Hospodarsko-pravovi zasoby optymizatsii kapitalnoho budivnytstva u suchasni Ukraini. Avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk: 12.00.04. Odesa: Nats. un-t "Odes. yuryd. akad.", 2015. 36 p. [in Ukrainian].
2. Cellmer R., Jasinski J. Analysis of housing development activity in Poland from 2005 — 2014. *Real Estate Management and Valuation*. 2016. Vol. 24. No. 4. P. 47-58.
3. Pavlovski H. Shchodo problem rozvytku diialnosti pidpriemstv budivelnoi sfery v Ukraini. *Mizhnarodnyi naukovyi zhurnal "Internauka"*. 2017. No. 3 (25). T. 2. P. 124-135 [in Ukrainian].
4. Yanitskyi A. Zaderey: "Problemu s ypotekoi ne reshyt dazhe rezkoe snyzhenye stavok". URL: https://lb.ua/economics/2018/07/20/403223_zaderey_problemu_ipotekoju.html [in Ukrainian].
5. Serdiuk T.V., Lavrovska I.V. Dozvilni protsesy v budivnytstvi yak chynnyk nedoskonalosti instytutsiinoho seredovyscha. *Formuvannia rynkovykh vidnosyn v Ukraini*. 2013. No. 9 (148). P. 120-125 [in Ukrainian].
6. Slonchak V.V. Administratyvno-pravovi vidnosyny u sferi budivnytstva v umovakh detsentralizatsii vlady. Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv: Nats. un-t bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy, 2017. 17 p. [in Ukrainian].
7. Rezvorovych K.R. Administratyvno-pravove zabezpechennia realizatsii derzhavnoi polityky u sferi budivnytstva. Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.07. Kyiv: Nats. akad. vnutr. sprav, 2016. 21 p. [in Ukrainian].

8. Vikhrov O. Orhanizatsiino-hospodarski pravovidnosyny u haluzi budivelnoi diialnosti. *Pidpriumnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2008. No. 10. P. 34-38 [in Ukrainian].
9. Kvasnitska O.O. Spivvidnoshennia pryvatnoho ta publichnoho interesu u sferi budivnytstva. *Naukovi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*. 2011. No. 1. P. 87-90 [in Ukrainian].
10. Vikhrov O.P. Orhanizatsiino-hospodarski pravovidnosyny. Kyiv: Slovo, 2008. 512 p. [in Ukrainian].
11. Hrytsenko H.M. Pravove rehuliuвання kapitalnoho budivnytstva za derzhavni koshty. Avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.04. Donetsk: NAN Ukrainy; In-t ekon.-prav. doslidzh., 2011. 17 p. [in Ukrainian].
12. Apanasenko K.I. Klasyfikatsiia dokumentiv dozvilnoho kharakteru i prav za nymy. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Seriya "Iurydychni nauky"*. 2018. No. 1 (106). P. 58-65 [in Ukrainian].
13. Biznes-seredovyshe v Ukraini — 2007: Zvit. Mizhnarodna finansova korporatsiia v ramkakh Proektu "Rozvytok pidpriumnytstva v Ukraini". Kyiv, 2007. 56 p. [in Ukrainian].
14. Liapin D.V., Pozharskyi D.Iu. Ukraina na shliakhu do Yevropy: dosvid realizatsii reform u sferi pidpriumnytstva. Kyiv: Ukrainka Akademiia Yevropeiskoi Intehratsii, Instytut Konkurentnoho Suspilstva, 2007. 20 p. [in Ukrainian].
15. Czemplik A. Inspection of construction works according to Polish construction law, *2nd International Conference on Innovative Materials, Structures and Technologies, IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering*. 2015. P. 1-6.
16. Skrypnychuk T.V. Rehuliatorni mekhanizmy u sferi budivnytstva: mizhnarodnyi dosvid dlia Ukrainy. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Ekonomika ta pidpriumnytstvo*. 2010. No. 4. P. 175-181 [in Ukrainian].
17. Dozvilni protsedury u budivnytstvi: zakonodavstvo Ukrainy ta mizhnarodnyi dosvid. Ahentstvo SShA z mizhnarodnoho rozvytku (USAID) ta Korporatsiia "Vykylyk tysiacholittia" (MSS) v ramkakh Proektu spryiania torhivli ta investysiiam USAID/ TIBA. 2007. 78 p. [in Ukrainian].
18. Overview of the Court's case-law from 1 January to 15 June 2016. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Short_Survey_January_June_2016_ENG.pdf

Received 21.08.2018

Е.И. Апанасенко

Черниговский национальный технологический университет, г. Чернигов, Украина

О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА

Определен перечень разрешительных документов в сфере градостроительства, проанализированы полнота и качество правового регулирования соответствующих разрешительных отношений. Предложены возможные направления усовершенствования разрешительного законодательства в сфере градостроительства. Рассмотрены нормы законодательства об охране памятников культуры в части согласованности с нормами разрешительного законодательства.

Ключевые слова: разрешение на строительство, строительные разрешения, охрана культурного наследия, строительство, согласования в строительстве.

K.I. Apanasenko

Chernihiv National University of Technology, Chernihiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-2917-1255

ON A LEGAL REGIME OF THE PERMISSIVE DOCUMENTS IN A SPHERE OF CITY PLANNING

Quality of a legislation in a sphere of city planning is a serious reason for investors to make decision about an investing in a building sector of economy of any country. A status of construction market in Ukraine is not sustainable as a result of some causes. The main task of the article is to observe completeness and quality of a legal regulation of permissive relations in a sphere of town planning.

Author defined a list of appropriate permissive documents and analyzed their legal regime. There are such building permits as permit for building works, notifications about beginning of building works and beginning of preparing works, permit for building of constructions and objects of road service, gasoline stations, reconciliation of projects for building, reconstruction and repairing of roads, railway moves, complexes of road service and other constructions, reconciliation of programs and projects of architectural, building and landscape converting, earthen works on national monuments, their territories, in their protecting territories, in their security zones and also programs and projects whose realization may affect objects of cultural heritage and permit for building in a free custom zone.

The legal regime of these documents (excluding permit for building works) are unsatisfactory. A legislation has only some common norms about their legal regime. So the author proposed possible trends of an improvement of permissive legislation in a sphere of city planning. The legal regulation of such permissive relations need to be more detailed for protection public interests. A serious problem is a disintegration of norms about permissive relations in a sphere of protection of cultural heritage and such norms in a legislation about town planning. Permissive relations between organs of protection of cultural heritage and customer of building works are not regulated in appropriate way in Ukrainian legislation. Author analyzed coordination of such norms and made some proposals for their improvement.

Keywords: permit for building works, building permits, protection of cultural heritage, building, reconciliations in a building.