

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБ'ЄКТІВ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

СЕРГІЄНКО О.В. - здобувач кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття посвячена вопросам правового регулирования градостроительной деятельности. Обобщены понятия градостроительного объекта, архитектурного объекта и объекта строительства. Осуществлена классификация градостроительных объектов в зависимости от вида градостроительной деятельности. Проанализированы виды документов, которые являются объектами градостроительства. Даны рекомендации для дальнейшего усовершенствования законодательства в сфере градостроительства.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, архітектура, об'єкт архітектури, будівництво, об'єкт будівництва, дозвільна система, ліцензування.

Прагнення України до інтеграції у Європейський Союз автоматично вимагає розв'язання цілої низки питань у всіх сферах життєдіяльності держави. Однією з таких сфер, безумовно, є містобудування. Сучасні тенденції розвитку цього питання у розвинених країнах світу говорять про те, що обов'язком держави, безсумнівно, є забезпечення безпечного і комфортного середовища для життя людини.

Дослідженнями з зазначеної теми займалися М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцького, Є.Є. Ключніченка, Г.І. Лаврика, В.Ф. Макухіна, Т.Ф. Панченко, А.М. Рудницького, Г.Й. Фільварова, І.О. Фоміна та інші.

Метою даного дослідження є визначення об'єктів містобудування, з'ясування правових аспектів закріплення у нормах права

їх особливостей, проведення структурування таких об'єктів за однорідністю, окреслення правових механізмів її регулювання.

У розуміння Закон України «Про містобудування» [1] надаються визначення ряду понять, що характеризують територіальний устрій України. Так, під регіоном розуміються територіальні утворення областей і районів України, а під місцевим – територією міст, сіл та селищ. Ці квінтесенції будуть необхідні в даній роботі для проведення відповідного аналізу.

Найбільшу групу складатимуть об'єкти планувальної організації територій, які об'єднані у понятті містобудівна документація. Містобудівною документацією у розумінні Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [2] є «затверджені текстові та графічні матеріали з питань регулювання планування, забудови та іншого використання територій».

Основоположним об'єктом містобудівної документації, безумовно, є Генеральна схема планування території України (прийнята Верховною Радою України як Закон України «Про Генеральну схему планування території України» [3]) – сукупність текстових та графічних матеріалів, у яких відображено стан використання території України, основні напрями їх використання та пропозиції щодо реалізації Генеральної схеми.

Наступним об'єктом є доповідь Кабінету Міністрів України про стан реалізації Генеральної схеми [4], яка щорічно готується

центрального органу виконавчої влади з питань містобудування на основі результатів моніторингу.

Результати моніторингу є підставою для наступного об'єкту містобудівної документації: пропозиції центрального органу виконавчої влади з питань містобудування Раді міністрів АР Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям щодо врахування загальнодержавних інтересів під час планування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

На основі Генеральної схеми планування території України створюються наступні об'єкти містобудування: схеми планування окремих частин території України та схеми планування територій на регіональному рівні. Особливості їх створення визначені наказом центрального органу виконавчої влади з питань містобудування [5].

Черговою сукупністю об'єктів містобудівної документації є містобудівні програми (міждержавні, державні, частини території держави, регіональні та місцеві). Під такими програмами відповідно до норм статті 5 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» є «програми розвитку регіонів та населених пунктів, програми господарського, соціального та культурного розвитку...».

На рівні міст, сіл та селищ створюється наступна сукупність об'єктів містобудівної документації: генеральні плани відповідних населених пунктів та плани зонування територій населених пунктів. Генеральний план «визначає принципи вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання територій населеного пункту, а план зонування «визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб в межах визначених зон». Вимоги до змісту і складу генерального плану та плану зонування (зонінгу) визначено центральним органом виконавчої влади з питань містобудування (накази Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26.02.2013 №73 [6] та від 15.12.2011 №345 [7] відповідно).

Останній об'єкт містобудівної документації є детальний план території, «що визначає планувальну організацію та розвиток території». Такий план можливо розробити і затвердити як за наявності зонування, так і за його відсутності. Порядок розробки цього плану визначено центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування: наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 12.03.2012 №107 [8].

Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначає єдину систему зберігання та користування містобудівною документацією – містобудівний кадастр – «державна система зберігання та використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій і будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів» [9]. На практиці містобудівний кадастр є сукупністю містобудівних кадастрів загальнодержавного, регіональних, районних та міських, об'єднаних єдиною системою методологічного забезпечення, яке здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, який врегулював зазначене питання наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 26.02.2013 №73 [10].

Усі роботи зі створення містобудівної документації фактично виконуються у передбаченому Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» форматі: науково-дослідні роботи з питань містобудівної документації щодо комплексного розвитку території АР Крим, регіонів, міст Києва та Севастополя, районів та населених пунктів тощо.

Відповідно до статті першої Закону України «Про архітектурну діяльність» виникає наступний вид об'єктів містобудуван-

ня: об'єкт архітектурної діяльності «(об'єкт архітектури) – будинки і споруди житлово-цивільного, комунального, промислового та іншого призначення, їх комплекси, об'єкти благоустрою, садово-паркової та ландшафтної архітектури, монументально-декоративного мистецтва...».

Містобудівні умови та обмеження за будови земельної ділянки – «документ, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва». Фактично, саме містобудівні умови і обмеження є першим етапом до створення будівлі на конкретно взятій земельній ділянці. Цей документ висуває до замовника та далі і до проєктанта вагомі вимоги до забудови конкретної ділянки землі та окреслює коло обмежень, у рамках якого повинно відбутися створення конкретного об'єкта будівництва. Форма даного документа та порядок його видачі визначені наказом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування [11].

Будівельний паспорт забудови земельної ділянки – документ, що «визначає комплекс містобудівних та архітектурних вимог до розміщення і будівництва індивідуального (садибного) житлового будинку, садового, дачного будинку не вище двох поверхів (без урахування мансардного поверху) з площею до 300 квадратних метрів, господарських будівель і споруд, гаражів, елементів благоустрою та озеленення земельної ділянки». Він складається з текстових та графічних матеріалів. Порядок видачі такого документу визначений наказом центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування [12].

Технічні умови – «комплекс умов та вимог до інженерного забезпечення об'єкта будівництва, які повинні відповідати його розрахунковим параметрам...». Власне, технічними умовами є закладені можливості постачання та споживання на об'єкті бу-

дівництва відповідних ресурсів та послуг: води, енергії, зв'язку тощо. Особливістю цього об'єкта є те, що єдиного порядку надання технічних умов законодавством не визначено. Такі умови розробляються чи галузево, чи відповідними надавачами послуг. Так, для прикладу, прядок видачі технічних умов щодо водопостачання та водовідведення визначений Правилами користування системами централізованого водопостачання та водовідведення в населених пунктах України [13], а щодо пожежної та техногенної безпеки Правилами надання технічних умов до інженерного забезпечення об'єкта будівництва щодо пожежної та техногенної безпеки [14]. Оскільки зазначені вимоги висуваються до об'єкта будівництва, то очевидним є уніфікація порядку його видачі, і навіть включення у склад містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки. Наявність неузгодженостей з цього приводу є однією з найбільших неурегульованостей у законодавстві України [15, с.389].

Завдання на проектування – «документ, у якому містяться обґрунтуванні ... вимоги замовника до планувальних, архітектурних, інженерних і технологічних рішень та властивостей об'єкта архітектури, його основних параметрів...».

Містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки, технічні умови та завдання на проектування становлять особливий синтетичний об'єкт містобудування – вихідні дані на проектування.

Проєкт (проєктна документація на будівництво) – «документація для будівництва об'єктів архітектури, що складається з креслень, графічних і текстових матеріалів, інженерних та кошторисних розрахунків..., та відповідає вимогам державних стандартів, будівельних норм і правил». Порядок розроблення проєктної документації на будівництво [16], а також зміст та склад проєктної документації [17] визначено центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Результат експертизи проєктної документації (експертний звіт) – документ, що містить думку експерта стосовно «визна-

чення якості проектних рішень шляхом виявлення відхилень від вимог до міцності, надійності та довговічності будинків і споруд, їх експлуатаційної безпеки та інженерного забезпечення... є завершальним етапом розроблення проектів будівництва». Порядок проведення експертизи визначений Кабінетом Міністрів України [18].

Наступними об'єктами містобудування є об'єкти будівництва: виконання підготовчих та будівельних робіт, які на пряму визначені нормами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Документами, що посвідчують право на виконання підготовчих робіт, є: повідомлення про початок виконання підготовчих робіт та декларація про початок виконання будівельних робіт. Порядок їх видачі та форми відповідних документів визначено у Порядку виконання підготовчих робіт [19].

Документами, що посвідчують право на виконання будівельних робіт, є: повідомлення про початок виконання будівельних робіт, декларацією про початок виконання будівельних робіт та дозволом на виконання будівельних робіт. Порядок їх видачі та форми відповідних документів визначено у Порядку виконання будівельних робіт.

Склад підготовчих і будівельних робіт визначено центральним органом виконавчої влади, що здійснює формування державної політики у сфері містобудування [20].

Виконавча документація на об'єкт будівництва – сукупність документів з організації будівельного виробництва, що засвідчують факти щодо виконання будівельно-монтажних робіт, до яких відносяться: загальний журнал виконання робіт; спеціальні журнали виконання окремих видів робіт; журнал авторського нагляду [21]; акти на закриття прихованих робіт; акти проміжного прийняття відповідальних конструкцій; комплект робочих креслень; архітектурно-технічний паспорт; акт про закінчення позамайданчикових і внутрішньомайданчикових підготовчих робіт і готовність об'єкта до початку будівництва; тощо. Порядок ведення та форми зазначе-

них документів визначаються відповідним ДБН.

Документи, що посвідчують право на експлуатацію закінченого будівництвом об'єкту, надається двома документами: декларацією про готовність об'єкта до експлуатації та сертифікатом готовності об'єкта до експлуатації. Порядок їх видачі та форми визначено Порядком прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів [22].

Наступним видом містобудівних об'єктів є об'єкти експлуатації. Статтею 39-2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено низку таких об'єктів.

Паспорт об'єкту експлуатації – технічний документ власника об'єкту експлуатації, у якому на основі об'єктивних даних міститься висновок про придатність чи не придатність його до експлуатації.

Акт про огляд об'єкта експлуатації – документ, що засвідчує факт проведення огляду (візуального обстеження) та виявлення видимих ушкоджень чи дефектів конструктивних елементів об'єкту експлуатації, що можуть свідчити про втрату ними своєї несучої здатності.

Звіт про технічне обстеження об'єкта експлуатації – документ, що засвідчує комплекс виконаних робіт з встановлення (відсутності), дослідження (з зазначенням методів такого дослідження) будь-яких ушкоджень чи виявлення дефектів у конструкціях об'єкту експлуатації, що призвели, чи можуть призвести, до втрати ними несучої здатності, передбаченої проектом.

Оскільки законом не визначені вимоги до порядку проведення паспортизації, огляду та обстеження, то на практиці застосовуються різні форми регулювання їх здійснення та документування: постанови Кабінету Міністрів України (до прикладу, постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення надійності й безпечної експлуатації будівель, споруд та інженерних мереж» [23]), наказами центральних органів виконавчої влади (до прикладу, Правилами користування системами централізованого водопостачання та водовідведення в населених пунктах України, затверджених наказом Мінжитлокомунгоспу України.

Безумовно, особливий статус мають об'єкти нормативно-правового забезпечення.

Будівельні норми – «підзаконний нормативний акт технічного характеру, що містить обов'язкові вимоги у сфері будівництва, містобудування та архітектури», – саме таке визначення дає стаття перша Закону України «Про будівельні норми» [24]. Існує два різновиди будівельних норм: державні, якщо вони затверджені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва, та відомчі, затверджені іншим міністерством, у випадку відсутності державних норм з зазначеного питання. Усі будівельні норми об'єднані у центральний фонд будівельних норм та фонди галузевих будівельних норм, формуються на підставі положень, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [25].

У розумінні Закону України «Про стандартизацію» «стандарт – документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює ля загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері» [26].

Наступний клас об'єктів містобудування складають об'єкти попередньої (професійної) кваліфікації у містобудівній діяльності.

Відповідно до Закону України «Про архітектурну діяльність» встановлено, що «відповідальні виконавці окремих видів робіт (послуг), пов'язаних зі створенням об'єктів архітектури, проходять професійну атестацію». Позитивним результатом такої атестації є сертифікат – «документ..., що підтверджує відповідність виконавця кваліфікаційним характеристикам професій працівників та його спроможність виконувати окремі роботи (надавати послуги), пов'язані із створенням об'єктів архітектури...» [27]. Сертифікати вирізняються за видами такої діяльності, а тому видаються: архітекторам; інженерам-проектувальникам; інженерам технічного нагляду та експертам (за відповідним напрямом експерт-

ної діяльності). Порядок проведення цієї атестації визначений Кабінетом Міністрів України.

Цим же Законом, а також Законами України «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено наявність інституту ліцензування діяльності у сфері містобудування. Законодавчо зазначене питання врегульоване окремим Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», згідно з яким «ліцензія – документ..., який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку у разі його встановлення Кабінетом Міністрів України за умови виконання ліцензійних умов» [28]. Сам порядок, як і перелік ліцензійних умов, визначені Кабінетом Міністрів України [29].

Зважаючи на викладене вище, можемо зробити наступні висновки:

1. Очевидною є потреба у створенні Містобудівного кодексу України, єдиного кодифікованого документу у сфері містобудування, який матиме єдину термінологічну базу, визначатиме систему містобудівної діяльності та її об'єктів, зокрема доповнить чинну законодавчу базу нормами щодо об'єктів експлуатації, у першу чергу визначення у законі таких понять, як паспорт об'єкту експлуатації, звіт про огляд об'єкту експлуатації та обстеження об'єкту експлуатації, та встановлення єдиного порядку проведення огляду та обстеження, а також форм та порядку складання відповідних документів.

2. Особливості кожного об'єкту містобудування визначено законами України.

3. У статті об'єкти містобудування структуровані за однорідністю як об'єкти просторового планування, об'єкти архітектури, об'єкти будівництва, об'єкти експлуатації та об'єкти нормативно-правового забезпечення.

4. Правовими механізмами регулювання об'єктів містобудування визначається чи безпосередньо законом України, чи постановою Кабінету Міністрів України, чи наказом центрального органу державної виконавчої влади.

Література

1. Закон України «Про містобудівну діяльність» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, №52, ст.683
2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, №34, ст.343.
3. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, №30, ст.204
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення реалізації Закону України «Про Генеральну схему планування території України» від 29.08.2002 №1291 // Офіційний вісник України, 2002, №36, ст.1695
5. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження порядку розроблення містобудівної документації» від 16.11.2011 №290 // Офіційний вісник України, 2011, №100, ст.3681
6. Державні будівельні норми України. Склад та зміст генерального плану населеного пункту. ДБН Б.1.1-15:2012. -К: ДП Укрархбудінформ. – 2012. – 21 с.
7. ДСТУ-Н Б Б.1.1-12:2011. Настанова про склад та зміст плану зонування території (зонінгу). -К:ДП Укрархбудінформ. – 2011. – 31 с.
8. Державні будівельні норми України. Склад та зміст детального плану території. ДБН Б.1.1-14:2012. -К: ДП Укрархбудінформ. – 2012. – 22 с.
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр» // Офіційний вісник України, 2011, №41, стор.55, ст.1673
10. Державні будівельні норми України. Склад та зміст містобудівного кадастру. ДБН Б.1.1-16:2013. -К: ДП Укрархбудінформ. – 2013. – 57 с.
11. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку надання мшстобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки, їх склад і зміст» від 07.07.2011 №109 // Офіційний вісник України, 2011, №159, с.349, ст.2393.
12. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки» від 05.07.2011 №103 // Офіційний вісник України, 2011, №59, с.340, ст.2391.
13. Наказ Міністерства з питань житлово-комунального господарства України «Про затвердження правил користування системами централізованого комунального водопостачання та водовідведення в населених пунктах України» від 27.06.2008 №190 // Офіційний вісник України, 2008, №174, с.174, ст.2670.
14. Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Правил надання технічних умов до інженерного забезпечення об'єкта будівництва щодо пожежної та техногенної безпеки» від 14.11.2013 №771 // Офіційний вісник України, 2013, №93, с.306, ст.3471
15. О.П.Віпров. Окремі питання вдосконалення господарського законодавства. // Університетські наукові записки. 2012, №1 (41). с.384-392.
16. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Порядку розроблення проектної документації на будівництво об'єктів» від 16.05.2011 №45 // Офіційний вісник України, 2011, №43, с.26, ст.1748.
17. Державні будівельні норми України. Склад та зміст проектної документації на будівництво. ДБН А.2.2-3:2014. -К: ДП Укрархбудінформ. – 2014. – 25 с.
18. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження поектів будівництва і проведення їх експертизи» від 11.05.2011 №560 // Офіційний вісник України, 2011, №41, с.69, ст.1674
19. Постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання виконання підготовчих та будівельних робіт» від 13.04.2011 №466 // Офіційний вісник України, 2011, №34, с.60, ст.1404.
20. Державні будівельні норми України. Організація будівельного виробництва. ДБН А.3.1-5:2009. -К: ДП Укрархбудінформ. – 2011. – 61 с.

АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена питанням правового регулювання містобудівної діяльності. Узагальнено поняття об'єкту містобудування у порівнянні з об'єктом архітектури та об'єктом будівництва. Здійснено класифікацію об'єктів містобудування залежно від предмету містобудівної діяльності. Проаналізовані види документів, які є об'єктами містобудування. Надано рекомендації щодо подальшого удосконалення законодавства у сфері містобудування.

SUMMARY

The article is devoted to the issues of legal regulation of urban development. Generalized notion of urban compared with the object of architecture and construction projects. Classification of urban development, depending on the subject of urban development. Analyzed the types of documents that are the subject of urban development. The recommendations for further improvement of the legislation on urban planning.

21. Державні будівельні норми України. Положення про авторський нагляд за будівництвом будинків і споруд. ДБН А.2.2-4:2003. -К: Держбуд. – 2003. – 34 с.

22. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів» від 13.04.2011 №461 // Офіційний вісник України, 2011, №32, с.81, ст.1359.

23. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення надійності й безпечної експлуатації будівель, споруд та інженерних мереж» від 05.05.1997 №409 // режим електронного документу <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-97-%D0%BF>

24. Закон України «Про будівельні норми» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, №5, ст.41.

25. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про центральний фонд будівельних норм та

Типового положення про фонд галузевих будівельних норм» від 23.06.2010 №483 // Офіційний вісник України, 2010, №47, с.30, ст.1534.

26. Закон України «Про стандартизацію» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2014, №31, ст.1058.

27. Постанова Кабінету Міністрів України «Про питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» від 23.05.2011 №554 // Офіційний вісник України, 2011, №41, с.41, ст.1668.

28. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, №36, ст.299.

29. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 №1396 // Офіційний вісник України, 2007, №94, с.22, ст.3441.