

Сергієнко О.В.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА В БУДІВНИЦТВІ ЯК СУКУПНІСТЬ ОБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена особливостям дозвільної системи в будівництві як специфічній сукупності об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади у сфері містобудівної діяльності. Визначено поняття дозвільної системи у сфері будівництва. Розглянуто види об'єктів дозвільної системи у галузі будівництва. Визначено об'єкти громадянського контролю у дозвільній системі у галузі будівництва. Напрацьовано рекомендації щодо напрямів здійснення громадянського контролю таких об'єктів.

Ключові слова: містобудування, містобудівна діяльність, об'єкт містобудування, об'єкт будівництва, громадянський контроль, дозвільна система, дозвільна система в галузі будівництва, громадянський контроль у галузі містобудування.

Постановка наукової проблеми. З березня 2011 року дозвільна система у галузі будівництва зазнала суттєвих змін із прийняттям Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності». Необхідність таких змін зумовлена бажанням України впроваджувати найкращі зразки світового досвіду в сфері регулювання процесів у зазначеній діяльності. Бажання української влади спростити дозвільну систему та поліпшити інвестиційний клімат, зробити більш доступним будівельний ринок для іноземного капіталу, а також створити єдині правила здійснення містобудівної діяльності, вимагало, вимагає і буде вимагати досить серйозних кроків у напрямі максимального збільшення прозорості дозвільних процедур у цій важливій для країни галузі. Окрім іншого, ці зміни покликані суттєво знизити корупційні ризики, і якщо не повністю їх знищити, то звести до мінімуму. На цьому шляху очевидним є запровадження світового досвіду щодо впровадження форм громадянського контролю у галузі містобудування на всіх етапах діяльності органів публічної влади. Окрему увагу, звісно, треба приділити саме інституту громадянського контролю у дозвільній сфері в галузі будівництва.

Цілі статті та постановка завдань. Метою статті є визначення поняття дозвільної системи у галузі містобудування як сукупності об'єктів містобудування та об'єктів громадянського контролю у цій сфері, її складників, виходячи з аналізу правового регулювання таких об'єктів у законодав-

стві України, здійснення їх групування та структування, а також напрацювання рекомендацій щодо здійснення громадянського контролю.

Завданнями статті у зв'язку з вищезазначеним є:

– з'ясувати суть поняття дозвільної системи у галузі будівництва, її змісту в контексті здійснення громадянського контролю та складників такого об'єкта відповідно до норм чинного законодавства України;

– виявити та розглянути особливості кожного об'єкта дозвільної системи в галузі будівництва як об'єкта громадянського контролю в галузі містобудівної діяльності;

– з'ясувати наявність громадянського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування у структурі дозвільної системи в галузі будівництва.

Невизначена наукова проблема, якій присвячено статтю. Статтю присвячено висвітленню змісту дозвільної системи в галузі будівництва як сукупності об'єктів громадянського контролю за органами публічної влади у сфері містобудівної діяльності з урахуванням їх специфічних рис як процесу архітектурної діяльності та його результату, визначенню напрямів удосконалення громадянського контролю щодо об'єктів дозвільної системи.

Дослідження зазначеної теми знаходимо у роботах В.Б. Авер'янова, М.М. Дьоміна, Г.А. Заблоцького, Є.Є. Ключніченка, Г.І. Лаврика, В.Ф. Макухіна, В.Я. Малиновського, Т.Ф. Пан-

ченка, А.М. Рудницького, І.О. Фоміна, В.М. Шаповала та інших.

Виклад основного матеріалу дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів.

Відповідно до абзацу другого частини першої статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» під дозвільною системою ми розуміємо «сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачою документів дозвільного характеру» [1], їх оформленням, чи анулюванням.

Відповідно до зазначеного звернемося до положень цього Закону, щоб визначити складники дозвільної системи: документ дозвільного характеру, дозвільний орган, дозвільна процедура.

Так, відповідно до абзацу четвертого частини першої зазначеного Закону під документом дозвільного характеру розуміють будь-який документ (паперовий чи електронний), «який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання у разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може проваджувати певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності», тобто визначальною ознакою документа дозвільного характеру є неможливість здійснення діяльності господарюючим суб'єктом без такого документа, отже, набуття права здійснювати господарську діяльність відбувається з моменту видачі відповідного документа.

Відповідно до положень Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [2] до дозвільних документів у сфері містобудування віднесено лише два документи: дозвіл на виконання будівельних робіт (пункт 32 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарювання) та сертифікат про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що належать до IV та V категорій складності (пункт 121 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарювання).

Питання видачі дозволу на виконання будівельних робіт висвітлено у статті 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», проте визначення, що це за документ положеннями цього Закону не надане. Аналогічне становище і з сертифікатом про прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що належать до

IV та V категорій складності, питання видачі якого визначені статтею 39 зазначеного Закону, проте без визначення, що це за документ по суті. Окрім того, у законодавстві існує правова колізія щодо посвідчення сертифікатом готовності до експлуатації об'єктів IV та V категорій складності (передбачено Законом України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарювання») чи об'єктів, що класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) чи значними (СС3) наслідками, адже відповідно до Настанови «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорії складності об'єктів будівництва» до класу наслідків (відповідальності) СС2 віднесено об'єкти не лише IV категорії складності, але і об'єкти III категорії складності [3, с. 4], дозвільного документа на прийняття яких у експлуатацію нормами Закону України «Про перелік дозвільних документів у сфері господарської діяльності» не передбачено. Така суперечність виникає тому, що не виконані вимоги частини третьої статті 1 зазначеного Закону, яким передбачається доповнення чи зміна переліку дозвільних документів разом із внесенням змін до відповідних законів України.

Але більш істотними є питання щодо визнання чи невизнання дозвільними цілої низки інших містобудівних документів.

Так, відповідно до абзацу першого частини 1 статті 39 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що «прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із незначними наслідками (СС1), та об'єктів, будівництво яких здійснювалося на підставі будівельного паспорта, здійснюється шляхом реєстрації відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю <...> поданої замовником декларації про готовність об'єкта до експлуатації протягом десяти робочих днів з дня реєстрації заяви». Тож запитання очевидне: чи може заявник набути таке право без відповідної дії дозвільного органу? Відповідно до частини 8 зазначеної вище статті Закону таке неможливе, більше того – напряму заборонено законом. А чи передбачено Законом обов'язок дозвільного органу щодо безумовної реєстрації такої декларації? Відповідно до частини 4 зазначеної вище статті Закону такого обов'язку у дозвільного органу нема, а це означає, що отримання статусу прийнятого в експлуатацію можливо лише після відповідної санкції з боку дозвільного органу: реєстрації декларації

у єдиному реєстрі документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів. Викладене нашою є на очевидний висновок: у дозвільній системі у сфері містобудування декларація є дозвільним документом, незважаючи на свою назву.

Аналізуючи такі документи, як повідомлення про початок виконання підготовчих робіт та повідомлення про початок виконання будівельних робіт, звертаємо увагу, що, не зважаючи на те, що ці документи теж підлягають необхідним діям з боку дозвільного органу: внесення їх даних до державного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, проте ця дія дозвільного органу не перешкоджає виникненню права на виконання будівельних чи підготовчих робіт. Тож такі документи за своєю природою є декларативними. Додатково зазначимо, що склад підготовчих і будівельних робіт визначено центральним органом виконавчої влади, що здійснює формування державної політики у сфері містобудування [4, с. 4].

Натомість повідомлення про зміну даних у дозволі на виконання будівельних робіт є теж незадовільно врегульованим питанням. Відповідно до другого речення абзацу першого частини 7 статті 37 за відсутності такого повідомлення виконання будівельних робіт забороняється законом. Якщо таке повідомлення підлягає реєстрації, то воно носить ознаки дозвільного документа. Так, відповідно до пункту 33 Порядку виконання підготовчих та будівельних робіт [5] таке повідомлення робиться у формі загальної заяви для видачі дозволу, внесення до нього змін та його анулювання. Це дає підстави вважати, що така заява є документом дозвільного характеру, адже бажаний для заявника результат виникає в результаті її розгляду і надання позитивного рішення з боку дозвільного органу, що є характеристикою дозвільного документа у розумінні Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», про що у цій статті зазначалося вище.

Реформа органів архітектурно-будівельного контролю, що розпочалася у другій половині 2014 року і триває донині, суттєво змінила і струк-

туру дозвільних органів у галузі містобудування.

Відповідно до абзацу третього частини 1 статті 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» під дозвільними органами розуміємо «суб'єкти надання адміністративних послуг, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру». У розумінні Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» під цими органами ми розуміємо органи державного архітектурно-будівельного контролю, до яких відповідно до частини 3 статті 6 зазначеного Закону відносимо як органи державної виконавчої влади: Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та структурні підрозділи з питань державного архітектурно-будівельного контролю Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, так і виконавчі з питань державного архітектурно-будівельного контролю сільських, селищних та міських рад. Порядок діяльності органів архітектурно-будівельного контролю, окрім Державної архітектурно-будівельної інспекції України, визначається на підставі примірного положення про такі органи, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» [6]. Відповідно до пункту третього зазначеної Постанови питання набуття права на виконання підготовчих та будівельних робіт, а також прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів (тобто дозвільна система в будівництві) віднесені до компетенції органів державного архітектурно-будівельного контролю.

Делегування функцій державної дозвільної системи у будівництві до місцевих органів державної виконавчої влади та до органів місцевого самоврядування мало на меті максимально наблизити надання відповідної адміністративної послуги до споживача, тобто сприяти посиленню децентралізації в Україні. Проте така децентралізація в рамках зазначеної реформи отримала низку особливостей.

Насамперед, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» всі об'єкти зі значним ризиком (клас наслідків (відповідальності) СС3), на які у повному обсязі була розповсюджена і розповсюджується дозвільна система в будівництві, віднесені до компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України як дозвільного органу в галузі будівництва. Також до компетенції цього органу віднесені

будь-які об'єкти будівництва, що розташовані поза межами населених пунктів, а також розташовані на межі двох і більше територіально-адміністративних одиниць. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» [7] до компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції України віднесено дозвільну систему щодо об'єктів із середнім ступенем ризику (класом наслідків (відповідальності) СС2) у населених пунктах з населенням до п'ятдесяти тисяч осіб, окрім тих населених пунктів, які це право вже отримали на момент набрання чинності зазначеним Законом. Відповідно до фактичної передачі повноважень місцевим дозвільним органам ці повноваження виконує Державна архітектурно-будівельна інспекція України.

Відповідно, сільські і селищні виконавчі органи з питань державного архітектурно-будівельного контролю та такі органи міст з населенням до п'ятдесяти тисяч осіб отримали делеговані повноваження щодо здійснення реєстрації документів на об'єкти з незначним ризиком (класом наслідків (відповідальності) СС1) у межах населених пунктів (до дозвільної системи віднесено реєстрацію декларації про готовність об'єкта до експлуатації).

Щодо міст з населенням понад п'ятдесят тисяч та тих населених пунктів, що отримали повноваження з дозвільної системи в галузі будівництва до 10 лютого 2017 року, вони отримали право на надання відповідних дозвільних адміністративних послуг у межах населених пунктів щодо об'єктів з середнім (клас наслідків (відповідальності) СС2) та низьким (клас відповідальності (наслідків) СС1) ризиками.

У єдину систему ці дозвільні органи об'єднує єдиний реєстр документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів, який

працює відповідно до порядку, встановленого Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [8]. Ведення такого реєстру є єдиною формою громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в дозвільній системі в галузі будівництва, якщо не брати до уваги загальне поле діяльності громадських рад при органах публічної влади.

Специфіка дозвільної системи в галузі будівництва вимагає відповідних форм громадянського контролю, зокрема передачі функцій реєстрації до неурядових організацій, проте жодних інших форм, окрім вищезазначеної, на тепер законодавством України не визначено.

Висновки. Зважаючи на викладене вище, можемо зробити такі висновки:

1. Дозвільна система у будівництві є сукупністю особливих об'єктів громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в сфері містобудівної діяльності.

2. Не зважаючи на те, що такі об'єкти визначаються законами України, їх регулювання здійснюється постановами Кабінету Міністрів та наказами Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, проте це законодавство має значні неузгодженості, суперечності і нерегульовані питання, а також дуже обмежено визначає механізми громадянського контролю за діяльністю органів публічної влади в галузі містобудування.

3. Усунути розбіжності, повноцінно врегулювати питання дозвільної системи у будівництві, забезпечити чітке розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також забезпечити права громадянського суспільства на громадянський контроль, можливо через узагальнення правового поля – прийняття єдиного кодифікованого закону: Містобудівного кодексу України, у якому передбачити відповідні форми здійснення громадянського контролю.

Список літератури:

1. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 48, ст. 483.
2. Закон України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 47, ст. 532.
3. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства від 14.05.2013 № 195 «Про прийняття національного стандарту В.1.2-16:2013 «Визначення класу наслідків (відповідальності) та категорій складності об'єктів будівництва». К: Мінрегіон України. 2013. 40 с.
4. Державні будівельні норми України. Організація будівельного виробництва. ДБН А.3.1-5:2009. К: ДП Укрархбудінформ. 2011. 61 с.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.11 № 466 «Деякі питання виконання підготовчих та будівельних робіт». / Урядовий кур'єр, 2011, № 85.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 19.08.2015 № 671 «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю». / Урядовий кур'єр, 2015, № 166.

7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності». / Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 9, ст. 68.

8. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 24.06.2017 № 92 «Про затвердження Порядку ведення єдиного реєстру документів, що дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, відомостей про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування та анулювання зазначених документів». / Офіційний вісник України, 2011, № 57, стор. 175, стаття 2312.

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В СТРОИТЕЛЬСТВЕ КАК СОВОКУПНОСТЬ ОБЪЕКТОВ ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Статья посвящена особенностям разрешительной системы в строительстве как специфической совокупности объектов гражданского контроля за деятельностью органов публичной власти в сфере градостроительной деятельности. Определено понятие разрешительной системы в сфере строительства. Рассмотрены виды объектов разрешительной системы в области строительства. Определены объекты гражданского контроля в разрешительной системе в сфере строительства. Нарботаны рекомендации относительно направлений осуществления гражданского контроля таких объектов.

Ключевые слова: градостроительство, градостроительная деятельность, объект градостроительства, объект строительства, гражданский контроль, разрешительная система, разрешительная система в области строительства, гражданский контроль в области градостроительства.

THE PERMANENT SYSTEM IN BUILDINGS AS A COMBINATION OF OBJECTS OF CIVIL CONTROL IN THE FIELD OF CITY BUILDING ACTIVITY

The article is devoted to issues of the peculiarities of the permissive system in construction as a specific set of objects of public control over the activities of public authorities in the field of urban development activities. The concept of permissive system in the field of construction is defined. The types of objects of the permissive system in the field of construction are considered. The objects of public control in the permissive system in the field of construction are determined. Recommendations on how to carry out public control of such objects are worked out.

Key words: city planning, urban development, urban planning, construction site, public control, permissive system, building permissive system, public control in the field of urban planning.