



УНИФИКАЦИЯ ПРОЦЕДУР РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬСТВА: ВОПРОС СОВРЕМЕННОСТИ

Владимир РЕЗНИЧЕНКО,
соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article focuses attention on the need for the Town Planning Code of Ukraine, which will create favorable conditions for further development of urban planning activities to attract investors and the public in the development of human settlements, the orderly development of territories, in accordance with the decisions of planning documentation, establishing the leading role of planning documentation and local regulations settlement of human settlements and territories, raising the level of guarantees for investments in construction due to policy decisions at the initial stages of construction of accommodation, and generally contributes to the unification of licensing procedures in the field of urban development.

Key words: unification, licensing activity, licensing procedures, urban planning, urban development, Town Planning Code of Ukraine.

Аннотация

В статье сосредоточено внимание на необходимости принятия Градостроительного кодекса Украины, что создаст благоприятные условия для дальнейшего развития градостроительной деятельности, привлечение инвесторов и населения в процесс развития населенных пунктов, упорядочение развития территорий в соответствии с решениями градостроительной документации, установление ведущего значения градостроительной документации и местных правил в урегулировании развития населенных пунктов и территорий, повышения уровня гарантий для инвестиций в строительство за счёт принятия принципиальных решений на начальных этапах размещения строительства объектов, а в целом способствует унификации разрешительных процедур в сфере градостроительства.

Ключевые слова: унификация, разрешительная деятельность, разрешительные процедуры, градостроительство, градостроительная деятельность, Градостроительный кодекс Украины.

Постановка проблемы. Процесс построения в Украине демократического, социального, правового государства, главной задачей которой является утверждение и обеспечение прав и свобод человека, непосредственно связано с необходимостью совершенствования механизма правового регулирования общественных отношений, требует от государства принятия специальных мер для поддержания нормальной жизни людей и функционирования государственных институтов. Поэтому поддержка необходимости усовершенствования законодательного регулирования общественных отношений, возникающих в процессе градостроительной деятельности, обеспечило бы дальнейшее развитие строительной и смежных отраслей экономики. Изменение существующего разрешительного порядка регулирования в этой сфере должно осуществляться взвешенно и сбалансировано, учитывать интересы как застройщиков, так и граждан, территориальных общин и государства, ведь результаты и последствия строительной деятельности имеют безусловное влияние на жизнедеятельность граждан, соответствующей территориальной общины и общества в целом.

В последнее время пристально уделяется внимание исследованию проблем правового регулирования разрешительной деятельности в сфере градостроительства. В то же время возникает необходимость осуществления унификации процедур разрешительной деятельности в сфере градостроительства с целью создания привлекательных и прозрачных условий для субъектов хозяйствования на рынке строительства. Стоит отметить, что в последнее время был проведен ряд диссертационных исследований, в которых фрагментарно рассматриваются вопросы разрешительной деятельности в сфере градостроительства. Среди них стоит отметить работу Е.М. Бугаевой «Административно-правовая организация механизма управления в сфере градостроительства», С.А. Кузнецовой «Административно-правовое регулирование в сфере строительства», Т.В. Левкун «Механизмы реализации государственной регуляторной политики в сфере строительства и архитектуры на региональном уровне», С.А. Помещиковой «Полномочия органов местного самоуправления в градостроительной сфере: правовое регулирование и практика реализа-

ции», В.А. Ромасько «Государственный контроль в сфере строительства: административно-правовые основы», Б.М. Семенко «Административная ответственность за правонарушения в области строительства», А.В. Матвийчука «Контрольные производства в области строительства», А.П. Хряпинского «Административно-правовые основы контрольно-надзорной деятельности в сфере градостроительства» и др. Их научные разработки легли в основу формирования подхода к унификации процедур разрешительной деятельности в сфере градостроительства.

Изложение основного материала. Для государственного регулирования общественных отношений в развитых демократических государствах характерен результативный подход: государство устанавливает конечный общественно приемлемый результат действий, а лицо имеет возможность выбора способов его достижения, учитывая собственные намерения, существующие ресурсы, уровень технологического развития.

В Украине в области строительства, как в других секторах государственного регулирования хозяйственной деятельности, государственная



регуляторная политика направлена на детальную регламентацию административных процессов и шагов лица. В разрешительной системе в сфере строительства нормативно-правовые требования выписаны таким образом, что инвестор для прохождения всех существующих звеньев разрешительной системы должен пройти через весь длинный бюрократический «коридор» разрешительно-согласовательных процедур, выстроенных в жесткой последовательности, без права прохождения нескольких процедур одновременно.

В современных условиях правовой механизм разрешительной системы в сфере градостроительства состоит из различных видов разрешительных документов (разрешение, заключение, комплексный вывод, согласования, оценка, экспертиза, комплексная экспертиза и т.д.), которые не классифицированы по своему регуляторному назначению и содержат дубликаты. Сегодня можно наблюдать, что в соответствии с нормами действующего законодательства в случае строительства или перепланировки объектов недвижимости необходимые выводы, согласования и разрешения выдаются на имя заказчика или подрядчика, а не на объект, что исключает свободный переход подготовленной разрешительной документации к новому владельцу или подрядчику.

Такая ситуация замедляет, значительно усложняет и местами делает невозможным право свободного распоряжения объектами незавершенного строительства, ведь новый владелец фактически лишается возможности продолжать строительство в соответствии с должным образом утвержденной документацией. Это также сдерживает развитие рынка (системы государственных и муниципальных аукционов) готовых инвестиционных проектов (земельных участков и объектов строительства) с уже подготовленным пакетом соответствующих разрешительных документов. В то же время законодательство стран Европейского Союза предусматривает предоставление необходимых разрешений, согласований и проектной документации на объект строительства или реконструкции с возможностью

их дальнейшей свободной передачи к новому владельцу, подрядчику и тому подобное.

В связи с этим следует согласиться с мнением И.М. Миронец, которая отмечает, что одним из недостатков законодательства в сфере градостроительства является то, что оно состоит из подзаконных нормативно-правовых актов, в то время как законами регулируются сравнительно незначительная часть отношений, возникающих при градостроительной деятельности. И.М. Миронец отмечает, что принятие Градостроительного кодекса Украины будет положительным шагом на пути к становлению правового государства, что позволит избежать коллизий законодательства и облегчит правоприменения в сфере градостроительства [1, с. 44–45, 48].

И.А. Изарова отмечает, что в мире сохраняется тенденция создания или консолидации существующих нормативно-правовых актов в единый кодифицированный акт, регулирующий отношения в сфере градостроительства. Это в свою очередь вызывает необходимость принятия Градостроительного кодекса Украины. Принятие кодифицированного акта – основного законодательного акта в сфере градостроительства – позволит систематизировать и унифицировать существующие нормы, регулирующие отношения в сфере градостроительства [2, с. 359–360].

В своём диссертационном исследовании А.П. Хряпинский отмечает, что принятие единого кодифицированного акта в сфере градостроительства дает возможность, во-первых, создать основной законодательный акт высшей юридической силы в сфере градостроительства, станет базой нормативно-правового регулирования отношений в этой сфере; во-вторых, систематизировать и унифицировать нормы, регулирующие отношения в сфере градостроительства [3, с. 45].

Итак, можно сделать промежуточный вывод, что принятие Градостроительного кодекса Украины является одним из путей по унификации процедур разрешительной деятельности в сфере градостроительства. Законодатель делал попытки принять Градостроительный кодекс Украи-

ны, который бы устанавливал общие правовые и организационные основы осуществления градостроительной деятельности в Украине, и был бы направлен на создание и поддержку полноценной среды жизнедеятельности человека, на согласование государственных, общественных и частных интересов при планировании и застройки территорий [4; 5].

Считаем необходимым проанализировать международный опыт деятельности стран в сфере градостроительства с целью последующей имплементации норм в отечественное законодательство.

Строительный закон Германии состоит из двух разделов, первый из которых регламентирует общие основы градостроительства; систему обеспечения строительного планирования; выдачу разрешений на раздел земельных участков и преимущественное право городов и общин на их покупку; порядок застройки и правила отчуждения земельных участков; процедуру использования смежных земель. Второй раздел Строительного закона Германии содержит особые права городов, предоставленные им в сфере градостроительства. В отдельных главах отражены критерии санации, меры по развитию, положения по эксплуатации объектов недвижимости [6, с. 26].

В то же время в Великобритании действует система предписаний, устанавливающая комплекс требований по охране здоровья, безопасности и благополучия общества при осуществлении строительства, а также норм по сохранению топливных и энергетических ресурсов на территории Англии и Уэльса. Строительный закон Великобритании от 31 октября 1984 г. представляет собой результат кодификационной работы в отношении большинства законов (актов парламента) по вопросам строительства. Данный документ состоит из двух глав, первая из которых содержит общие предписания о порядке осуществления строительной деятельности. Вторая глава регламентирует правовой статус сертификации, а третья глава включает остальные нормы, касающиеся строительства, в том числе регулирующие устройство водопроводных сетей, монтаж сани-



тарно-технического оборудования, а также устанавливающие полномочия местных властей в отношении ветхих и аварийных зданий [6, с. 27].

В соответствии с приведенным источником понятие строительства является комплексным и представляет собой продолжительное или кратковременное осуществление строительной деятельности, включающей возведение постоянных или временных зданий или сооружений любого вида и назначения.

Особенность регулирования строительства в Великобритании связана с отсутствием отраслевого ведомства, к компетенции которого было бы отнесено регулирование архитектуры и строительства, и наделением Строительным законом 1984 г. министра по охране окружающей среды полномочиями по изданию норм, представляющих собой основу системы строительных стандартов. Кроме того, в отношении объектов недвижимости, принадлежащих Короне, действует иммунитет от применения к ним требований, содержащихся в Строительном законе 1984 г. [6, с. 28]

Следует обратить внимание, что строительные кодексы (уставы) действуют во многих других странах, а именно: в Чехии – Устав, принятый в 1958 г., в Польше – Закон о строительном праве 1974 г., в Норвегии – Строительный кодекс 1987 г. Указанные законы регулируют порядок выдачи разрешений на отвод земельных участков для строительства и нормы по их использованию, а также процедуру их изъятия и предоставления компенсаций; устанавливают право преимущественной покупки земель, правила проведения строительных работ при их застройке; нормируют развитие городских и сельских поселений, включая реконструкцию отдельных строений и микрорайонов; определяют формы поддержки объединений граждан при осуществлении строительной деятельности и др. [7, с. 8]

Нормативно-правовым актом, регулирующим вопросы градостроительства в Российской Федерации, является Градостроительный кодекс РФ 2004 г. Он содержит общие положения, полномочия органов государственной власти РФ, полномочия органов государственной власти

субъектов РФ, органов местного самоуправления; территориальное планирование; градостроительное зонирование; планирование территорий; архитектурно-строительное проектирование, строительство, реконструкцию объектов капитального строительства; информационное обеспечение градостроительной деятельности; ответственность за нарушение законодательства в этой сфере; а также особенности осуществления градостроительной деятельности в субъектах РФ – городах федерального значения Москва и Санкт-Петербург [8]. Такая структура отражает целостный и системный подход к нормативно-правовому обеспечению сферы градостроительства в РФ.

Таким образом, в основу указанных актов строительного законодательства зарубежных стран положено, прежде всего, определение правового статуса и разрешенного режима использования земельных участков под цели строительства, что соотносится с основным принципом строительного законодательства Украины.

Кроме того, можно констатировать, что в мире сохраняется тенденция создания или консолидации существующих нормативно-правовых актов в единый кодифицированный акт, регулирующий сферу градостроительства. Это обуславливает необходимость принятия Градостроительного кодекса Украины как основного законодательного акта в сфере градостроительства, который позволит систематизировать и унифицировать существующие нормы, регулирующие отношения в сфере градостроительства, в том числе и разрешительные процедуры.

Считаем, что структура Градостроительного кодекса Украины должна отвечать современным требованиям и создавать надежную базу нормативно-правовых актов, в частности включать нормы о сохранении и поддержании окружающей среды, сохранении местной культуры и традиций, эффективное использование природных ресурсов, развитие инфраструктуры городов и населенных пунктов, активное участие местного сообщества как неотъемлемой части организации эффективного градостроительства [2, с. 360].

Считаем необходимым в проекте Градостроительного кодекса Украины закрепить в главе 17 [4] документы разрешительного характера. Но анализ данной главы дает возможность утверждать, что вопрос лицензирования деятельности в сфере строительства, градостроительства и архитектуры должен регулироваться непосредственно законом, а не подзаконным нормативно-правовым актом, как это планируется определить в статье 138. В связи с этим необходимо дополнить проект детальным порядком лицензирования хозяйственной деятельности в указанных сферах. В частности, определением документов, представляемых в орган лицензирования для получения лицензии; порядком принятия решений о выдаче или отказе в выдаче лицензии; определением сведений, содержащихся в лицензии; порядка выдачи лицензии, в том числе определение размера платы; порядок и основания аннулирования лицензии и тому подобное.

Вопросы сертификации отдельных видов работ в сфере строительства (статья 139) должны быть согласованы с соответствующими положениями законодательства о сертификации, в частности Законом Украины «Об аккредитации органов по оценке соответствия».

В то же время вопрос проведения сертификации специалистов в соответствующей сфере (подпункт «б» п. 3 части 1 статьи 20) должен быть рассмотрен более подробно. Кроме этого, если такая сертификация будет иметь юридическое значение, то её должны проводить не саморегулирующиеся организации, а соответствующие государственные органы.

Кроме того, требует уточнения в части 5 статьи 82 то, что порядок выдачи разрешения на размещение временных сооружений для осуществления предпринимательской деятельности регулируются Законом Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности».

Статьями 102 и 103 проекта [4] предлагается определить порядок предоставления разрешений на выполнение подготовительных и строительных работ. Считаем, что данный порядок должен соответствовать единым требованиям и принципам



организационного единства выдачи документов разрешительного характера как центральными органами исполнительной власти, так и местными разрешительными органами в соответствии с Законом Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности».

Частью 4 статьи 103 проекта предлагается предоставлять разрешения на выполнение строительных работ иностранным юридическим лицам только в случае привлечения граждан и юридических лиц Украины к выполнению строительно-монтажных работ объемом не менее 90% их общего объема, а также использование не менее 50% отечественных изделий и материалов. Однако указанное требование далеко не всегда может быть реализовано на практике. Кроме этого, следует учесть, что указанные требования должны соблюдаться в ходе строительства, а не при получении разрешения на строительство.

Выводы. Учитывая изложенное, следует сделать следующие выводы, которые направлены на совершенствование и унификацию разрешительных процедур в сфере градостроительства:

1) необходимо принять Градостроительный кодекс Украины, что создаст благоприятные условия для дальнейшего развития градостроительной деятельности, привлечения инвесторов и населения в процесс развития населенных пунктов, упорядочение развития территорий в соответствии с решениями градостроительной документации, установление ведущего значения градостроительной документации и местных правил в урегулировании развития населенных пунктов и территорий, повышения уровня гарантий для инвестиций в строительство за счет принятия принципиальных решений на начальных этапах строительства объектов;

2) необходимость уменьшить сроки рассмотрения разрешительной документации в случае её повторного представления субъектом хозяйствования для получения разрешительного документа после устранения их недостатков, выявленных разрешительными органами;

3) ввести упрощенную процедуру получения разрешительных докумен-

тов в сфере строительства по принципу организационного единства (в рамках местных единых разрешительных центров) на таких этапах: 1) согласования места расположения объекта; 2) получения архитектурно-планировочных заданий и технических условий; 3) согласования рабочего проекта строительства; 5) получения разрешения на выполнение строительных работ;

4) определить объекты строительства и реконструкции с низким (минимальным) уровнем рисков для жизни и здоровья граждан, безопасности окружающей среды и предпринять в отношении таких объектов упрощенную процедуру получения разрешений, в том числе по принципам декларирования и молчаливого согласия;

5) разграничить и распределить разрешительные функции между различными уровнями власти и управления, делегировать часть разрешительных полномочий на местный уровень и определить перечни разрешений, которые должны предоставляться на различных уровнях власти.

Список использованной литературы:

1. Миронец І.М. До питання кодифікації будівельного законодавства / І.М. Миронец // Адвокат. – 2010. – №. 3. – С. 44–48.

2. Ізарова І.О. До питання кодифікації законодавства у сфері містобудування / І.О. Ізарова // Держава і право : зб. наук. пр. Серія «Юридичні і політичні науки». – Вип. 47. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – С. 354–360.

3. Хряпінський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.П. Хряпінський. – Херсон, 2014. – 198 с.

4. Проект Містобудівного кодексу України від 18.05.2010 № 6400 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=37713&pf35401=164405>.

5. Проект Містобудівного кодексу України від 29.09.2009 № 5181 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/>

[zweb2/webproc34?id=&pf3511=36234&pf35401=150105](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=36234&pf35401=150105)

6. Кузнецова С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С.А. Кузнецова. – М., 2003 – 188 с.

7. Комаров Ю.Т. Новации и традиции в российском строительном законодательстве / Ю.Т. Комаров // Жилищное строительство. – 2001. – № 11. – С. 8–9.

8. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rg.ru/2004/12/30/gradostroitelnyy-koдексы.html>