

ЩОДО ОТРИМАННЯ ДОЗВОЛУ НА ВИКОНАННЯ БУДІВЕЛЬНИХ РОБІТ

Дано аналіз положення Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та інших нормативно-правових актів відносно порядку одержання дозволу на виконання будівельних робіт. На основі правозастосовної практики зроблено висновок про доцільність установлення конкретного переліку документів і строку видачі дозволу на виконання будівельних робіт, підстав анулювання вказаного дозволу.

Ключові слова: одержання дозволу, будівельні роботи, регулювання, нормативно-правові акти.

Будівельна галузь сьогодні переживає глибоку і затяжну кризу: зменшилися обсяги фінансування будівництва, скоротилися замовлення на створення об'єктів з різним цільовим призначенням. Для забезпечення подальшого розвитку будівництва держава вживає різних заходів організаційного, технічного, правового характеру, серед яких одним із найважливіших стимуляторів зростання обсягів будівельних робіт є створення належної законодавчої бази для провадження будівельної діяльності.

Останнім часом прийнято багато нормативно-правових актів, спрямованих на спрощення дозвільних процедур у будівництві, зокрема, Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. № 3038-VI (далі — Закон про містобудівну діяльність [1]), Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт» від 13.04.2011 р. № 466 (далі — Постанова [2]). Вони мали на меті запровадження прозорих і доступних дозвільних процедур, однак повністю проблем одержання замовником документів, що надають право на виконання будівельних робіт, не вирішили. Так, потребують подальшого дослідження питання переліку документів, необхідних для оформлення дозволу на виконання будівельних робіт, строків його видачі, підстав анулювання.

Питанням правового забезпечення дозвільних процедур у будівництві присвячено низку праць вчених і юристів-практиків: Н. О. Доценко-Белоус [3], Н. І. Олійник [4], Г. М. Шовкопляс [5], проте їх роботи видано до реформування будівельного законодавства (до 2011 р.), а відтак — багато практичних проблем отримання дозволу на виконання будівельних робіт не знайшли свого відображення в літературі.

Наведене вказує на актуальність цього дослідження, метою якого є обґрунтування нових положень щодо отримання дозволу на виконання будівельних робіт і формулювання пропозицій із вдосконалення законодавства у цій сфері.

Відповідно до ст. 34 Закону про містобудівну діяльність замовник будівництва набуває право на виконання будівельних робіт після:

1) направлення органу архітектурно-будівельного контролю повідомлення про початок виконання будівельних робіт щодо об'єктів, будівництво яких здійснюється на підставі будівельного паспорта (наприклад, індивідуальних житлових будинків, господарських споруд);

2) реєстрації органом архітектурно-будівельного контролю декларації про початок виконання будівельних робіт (щодо об'єктів I–III категорії складності);

3) видачі замовнику органом архітектурно-будівельного контролю дозволу на виконання будівельних робіт (щодо об'єктів IV–V категорії складності).

Отже, закон пов'язує набуття замовником права на виконання будівельних робіт з оформленням одного з документів — повідомлення про початок виконання будівельних робіт, декларації про початок виконання будівельних робіт, дозволу на виконання будівельних робіт. У сфері господарювання найчастіше таке право виникає на підставі дозволу на виконання будівельних робіт, бо проектування і зведення найскладніших об'єктів (IV і V категорій складності) здійснюються лише спеціальними суб'єктами будівельної діяльності.

Порядок отримання дозволу на виконання будівельних робіт визначено ст. 37 Закону про містобудівну діяльність та п. 17–27 Постанови. Стисло його можна представити наступним чином: подання заявником до дозвільного центру заяви та пакету документів; прийняття рішення про надання дозволу чи відмови у його видачі; видача дозволу на виконання будівельних робіт чи відмови.

До прийняття Закону про містобудівну діяльність процедурні аспекти видачі зазначеного дозволу регламентувалися ст. 29 Закону України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 р., Постановою Кабінету Міністрів України

© Н. В. Трофуненко, 2012

«Деякі питання надання дозволів на виконання підготовчих і будівельних робіт» від 30 вересня 2009 р. № 1104, але на сьогодні вони втратили чинність.

Натомість новели Закону про містобудівну діяльність зумовили виникнення певних проблем правозастосовчого характеру. Зокрема, зміни торкнулися переліку документів, необхідних для видачі дозволу на виконання будівельних робіт. Так, відповідно до п. 18 Постанови для оформлення дозволу подаються:

- копія документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копія договору суперфіцію;

- проектна документація на будівництво, розроблена та затверджена в установленому законодавством порядку;

- копія документа, що посвідчує право власності на будинок чи споруду, або письмова згода його власника на проведення будівельних робіт у разі реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єкта;

- копія ліцензії, яка дає право на виконання будівельних робіт, засвідчена в установленому порядку (обов'язково подається до 1 червня 2012 р.);

- копії документів про призначення осіб, відповідальних за виконання будівельних робіт, а також осіб, які здійснюють авторський і технічний нагляд;

- копії кваліфікаційних сертифікатів, засвідчені в установленому порядку, подаються з 1 червня 2012 р.

Із даного переліку найбільші проблеми виникають із копіями документів про права на земельну ділянку для одержання дозволу на виконання будівельних робіт у всіх випадках. На перший погляд, така вимога є справедливою, адже вона дозволяє контролювати процес забудови територій і запобігати випадкам самочинного будівництва на ділянках, не відведених для цієї мети. Але часто замовник не може подати документ на землю з об'єктивних причин, а тому і виконання будівельних робіт у таких випадках стає неможливим. Це стосується проведення будівельних робіт у багатоквартирних (багатоповерхових) житлових будинках, бо відповідно до ст. 42 Земельного кодексу України такі ділянки надаються у постійне користування лише підприємствам, установам і організаціям, які здійснюють управління цими будинками, або об'єднанню їх співвласників. Неможливість подання документа на землю може бути зумовлено також тим, що він взагалі відсутній — право на земельну ділянку, де знаходиться об'єкт, який потребує капітального ремонту чи реконструкції, взагалі не оформлено.

На проблеми правозастосування вказують і матеріали судової практики. Так, у справі № 2-а/1970/2368/11, що розглядалася Тернопільським окружним адміністративним судом, Приватне підприємство «Перлина» звернулося з адміністративним позовом до Інспекції державного архітектурно-будівельного

контролю в Тернопільській області з вимогою зобов'язати відповідача видати йому дозвіл на виконання робіт із реконструкції закладу громадського харчування «Майдан». Для виконання цих робіт необхідним було влаштування підземних інженерних мереж на сусідній земельній ділянці, належній Комунальному підприємству «Залізничник». На підтвердження згоди власника земельної ділянки на проведення зазначених робіт була надана нотаріально посвідчена заява його керівництва. Суд визнав дії відповідача правомірними, вказавши, що для одержання дозволу на виконання будівельних робіт замовник має подати копію документа на землю, передбачену законом (державний акт, договір оренди або суперфіцію), а не згоду власника цієї ділянки [6].

В іншій справі № 2а-1870/5053/11 за позовом фізичної особи-підприємця до інспекції державного архітектурно-будівельного контролю Сумський окружний адміністративний суд також вказав на законність дій відповідача, який відмовив у видачі дозволу на виконання будівельних робіт у зв'язку з відсутністю документа на землю. У позові необхідність виконання будівельних робіт обумовлена руйнуванням внаслідок пожежі покрівлі багатоквартирного будинку. Позивач наполягав на тому, що при проведенні ремонтних робіт його офісу, що знаходився у цьому будинку, земельна ділянка ним не буде використовуватися, права третіх осіб не будуть порушені, бо право власності чи користування на ділянку за адресою будівництва взагалі не зареєстровано. При постановленні рішення суд виходив з того, що документ на землю є обов'язковим для видачі дозволу на виконання будівельних робіт, а тому адміністративний позов задоволенню не підлягає [7].

Певним вирішенням зазначеної проблеми є Закон України № 4052-VI від 17 листопада 2011 р., яким внесено зміни до ч. 4 ст. 34 Закону про містобудівну діяльність, відповідно до яких реконструкцію, реставрацію або капітальний ремонт об'єктів будівництва без зміни зовнішніх геометричних розмірів їх фундаментів у плані *може бути проведено* за відсутності документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою. Разом із тим цей закон не вирішить усіх суперечностей між суб'єктами господарювання та державними органами, бо він залишає питання необхідності подання чи неподання документа на землю на розсуд органа державного архітектурно-будівельного контролю.

Для вирішення зазначеного питання доцільно закріпити в законодавстві положення про подання документа на землю лише при виконанні робіт з нового будівництва та викласти ч. 4 ст. 34 Закону про містобудівну діяльність у наступній редакції: «Реконструкція, реставрація або капітальний ремонт об'єктів будівництва без зміни зовнішніх гео-

метричних розмірів їх фундаментів у плані, а також реконструкція або капітальний ремонт автомобільних доріг, залізничних колій, ліній електропередачі, зв'язку, трубопроводів, інших лінійних комунікацій у межах земель їх розміщення проводиться за відсутності документа, що засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою». Відповідно і п. 18 Постанови потребує редагування шляхом визначення обов'язку замовника подання копії документа, що посвідчує право власності чи користування земельною ділянкою, або копії договору суперфіцію лише при виконанні робіт з нового будівництва.

Певні зауваження викликають законодавчі положення щодо строку видачі дозволу на виконання будівельних робіт. Так, відповідно до ст. 37 Закону про містобудівну діяльність інспекція державного архітектурно-будівельного контролю видає дозвіл на виконання будівельних робіт протягом десяти робочих днів із дня реєстрації заяви (для порівняння — згідно з Законом України «Про планування і забудову територій» цей строк складав 30 днів). Разом з тим у п. 19 Постанови міститься інша норма — інспекція протягом десяти робочих днів із дня реєстрації заяви приймає рішення про надання дозволу або відмову в його видачі. Отже, у цих нормативно-правових актах мова йде про різні строки — строк видачі дозволу на виконання будівельних робіт і строк прийняття рішення про видачу дозволу на виконання будівельних робіт, що створює суперечності між суб'єктами господарювання та державними органами у процесі правозастосування. Для їх усунення необхідно в обох документах закріпити один строк — строк видачі дозволу на виконання будівельних робіт, у межах якого, безперечно, державним органом буде прийматися рішення про видачу дозвільного документа. З урахуванням наведеного, п. 19 Постанови потребує конкретизації та викладення в наступній редакції: «Інспекція протягом десяти робочих днів із дня реєстрації заяви зобов'язана видати дозвіл на виконання будівельних робіт або відмову в його видачі».

Спрощення дозвільних процедур у будівництві — це одне з основних завдань Закону про містобудівну діяльність [8, с. 9]. Однак при визначенні порядку одержання дозволу в зазначеному нормативно-правовому акті не дотримано принципи, які закріплені Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06 вересня 2005 р. № 2806-IV. Зокрема, це вбачається з норми, яка зобов'язує замовника звернутися до Держархбудінспекції в разі не видачі дозволу на виконання будівельних робіт або письмової відмови у встановлений строк (п. 5 ст. 37 Закону про містобудівну діяльність), тобто фактично йдеться про повторне звернення за видачею дозвільного докумен-

та. І при цьому, якщо протягом десяти робочих днів Держархбудінспекція не відреагувала на подібне звернення, дозвіл на виконання будівельних робіт вважається виданим. Аналогічна норма міститься і у п. 22 Постанови. У цій частині положення Закону про містобудівну діяльність і Постанови не відповідають п. 6 ст. 4—1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який закріплює принцип мовчазної згоди й надає суб'єкту господарювання право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності через десять робочих днів із дня закінчення встановленого строку для видачі або відмови у видачі документа дозвільного характеру.

Характеризуючи принципи дозвільної діяльності, О. В. Джафарова звертає особливу увагу на те, що саме принцип мовчазної згоди і принцип відповідальності посадових осіб за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру захищають інтереси суб'єктів господарювання від свавілля чиновників [9, с. 4]. А тому встановлення обов'язку замовника щодо повторного звернення за видачею дозволу на виконання будівельних робіт є порушенням принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Отже, для забезпечення реалізації принципу мовчазної згоди при видачі дозволу на виконання будівельних робіт п. 5 ст. 34 Закону про містобудівну діяльність і п. 22 Постанови необхідно скасувати.

Слід зупинитися й на окремих питаннях анулювання дозволу на виконання будівельних робіт. До підстав анулювання зазначеного дозволу, викладених у п. 6 ст. 37 Закону про містобудівну діяльність і п. 26 Постанови, відносяться: 1) подання замовником заяви про анулювання дозволу на виконання будівельних робіт; 2) наявність відомостей про припинення юридичної особи або підприємницької діяльності фізичною особою-підприємцем (замовником), смерті фізичної особи-замовника або визнання її безвісно відсутньою; 3) перешкоджання проведенню перевірки посадовими особами інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю, якщо таке перешкоджання було здійснено протягом одного року після накладення штрафу за зазначене порушення.

Остання підстава викликає певні зауваження. Очевидно, що анулювання дозволу — це позбавлення спеціального права. Основною метою цього заходу у випадках, коли він проводиться з ініціативи державного органа, є припинення протиправної поведінки та захист публічних інтересів. Анулювання дозволу на виконання будівельних робіт у разі, коли суб'єктом господарювання чиниться перешкода проведенню перевірки (ч. 3 п. 6 ст. 37 Закону про містобудівну діяльність), є дієвим засобом реалізації влад-

них повноважень — тут на перший план виходить інтерес державного органу. Але ж для припинення протиправної поведінки органу державного архітектурно-будівельного контролю наділені правом зупинити будівельні роботи, а також притягати до адміністративної відповідальності. Аналіз практики показує, що найчастіше виникають ситуації, коли до повторної перевірки посадових осіб інспекції допущено, однак попередньо виявлені недоліки робіт не усунено — у цьому випадку підстави для анулювання дозволу відсутні, що негативно відбивається на якості робіт. Доцільно було б анулювання дозволу на виконання будівельних робіт встановлювати з підстав систематичного порушення будівельних норм — таким чином можна забезпечити безпеку будівництва для навколишнього середовища й усього суспільства, адже виявлення порушень мало б наслідком позбавлення права на продовження будівництва. При цьому систематичним порушенням будівельних норм необхідно визнавати порушення суб'єктом господарювання будівельних норм після застосування до нього двох і більше заходів впливу при виконанні робіт на певному об'єкті будівництва.

Слід відзначити, що положення про анулювання дозволу з підстав систематичного порушення будівельних норм не є новим для вітчизняного законодавства — аналогічна норма існувала в законодавстві з 2000 р., спочатку у ст. 29 Закону України «Про планування і забудову територій», потім у п. 19 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання дозволів на виконання підготовчих і будівельних робіт», однак була скасована з прийняттям Закону про містобудівну діяльність. З таким підходом законодавця навряд чи можна погодитися. У періодичній літературі досить часто з'являються повідомлення про неякісне виконання будівельних робіт і про доцільність застосування до порушників такого заходу впливу, як анулювання дозволу на виконання будівельних робіт. Наприклад, справа про будівництво ТОВ «Укрінвестбуд» автомобільного паркінгу у складі житлово-офісного комплексу «МЕГА-СІПІ» у м. Києві, яке призвело до зсуву ґрунту і провалу асфальтобетонного покриття пішохідної доріжки — на підставі ст. 29 Закону України «Про планування і забудову територій» за систематичне порушення будівельних норм Держархбудінспекцією анульовано дозвіл на виконання будівельних робіт, а справу передано до прокуратури для притягнення посадових осіб до відповідальності [10].

Отже, пропонується виключити з переліку підстав анулювання дозволу на виконання будівельних робіт, зазначених у ч. 3 п. 6 ст. 37 Закону про регулювання містобудівної діяльності та ч. 3 п. 26 Постанови, таку підставу, як перешкоджання проведенню перевірки посадовими особами інспекцій держав-

ного архітектурно-будівельного контролю, якщо таке перешкоджання було здійснено протягом одного року після накладення штрафу. Також пропонується закріпити у вище згаданих нормативно-правових актах додаткову підставу для анулювання зазначеного дозволу — систематичне порушення суб'єктом господарювання будівельних норм.

Реалізація вказаних пропозицій сприятиме підвищенню ефективності державного регулювання господарської діяльності у сфері будівництва, захисту інтересів держави, суспільства, суб'єктів господарювання, споживачів.

Список використаної літератури

1. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 18. — Ст. 735.
2. Деякі питання виконання підготовчих і будівельних робіт : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 р. № 466 // Офіційний вісник України. — 2011р. — № 34. — Ст. 1404.
3. Доценко-Белоус Н. А. Правовая энциклопедия инвестирования строительства : практическое пособие / Н. А. Доценко-Белоус — К. : Юридическая практика, 2006. — 544 с.
4. Олійник Н. І. Удосконалення існуючої дозвільно-погоджувальної процедури в будівництві / Н. І. Олійник // Держава та регіони. Серія : Державне управління. — 2010. — № 1. — С. 10—16.
5. Шовкопляс Г. М. Правові особливості застосування адміністративно-господарських санкцій у механізмі фінансування і будівництва житла органами державної влади / Г. М. Шовкопляс // Право України. — 2010. — № 5. — С. 176—183.
6. Справа Сумського окружного адміністративного суду № 2а-1870/5053/11 за 2011 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18451175>.
7. Справа Тернопільського окружного адміністративного суду № 2-а/1970/2368/11 за 2011 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18616593>.
8. Теньков С. Регулювання містобудівної діяльності: що змінює новий закон? / С. Теньков // Юридичний вісник України. — 2011. — № 12. — С. 10.
9. Джафарова О. В. Принципи дозвільної діяльності правоохоронних органів / О. В. Джафарова // Право і безпека. — 2010. — № 4 (36). — С. 4—16.
10. Київводоканал просить відреагувати на будівництво в межах охоронної зони головного міського колектора [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/kyiv/1268595-kiyivvodokanal-prosit-prokuraturu-vidreaguvati-na-samovilne-budivnictvo-u-mezhah-ohoronnoyi-zoni-golo>.

Стаття надійшла до редакції 16.01.2012 р.