

*Квасніцька Ольга Олексіївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права і процесу НУ «Одеська юридична
академія», депутат Одеської міської ради*

ДО ПИТАННЯ МІСТОБУДІВНОГО ПРАВА ЯК ГАЛУЗІ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

За останні роки в Україні активне проведення реформування містобудівного законодавства обумовило прийняття десятка нормативно-правових актів та появу нових правових способів і засобів державного впливу на містобудівну діяльність. Неодноразово змінювалися містобудівні регламенти, підходи до містобудівної документації, плануванню та забудові територій, збільшувалися та зменшувалися повноваження державних архітектурно-будівельних інспекцій, дозвільні процедури у сфері будівництва, зазнали зміни механізми фінансування в об'єкти будівництва, порядок ліцензування, нагляду та контролю за будівельною діяльністю, етапність проведення будівельного процесу та порядок прийняття закінчених будівництвом об'єктів в експлуатацію і т. д..

Істотні зміни відбулися у правовому регулюванні інвестиційної діяльності в Україні, і слід констатувати, що вони спричинили негативний вплив на інвестиційний клімат України. Адже імперативно визначивши певні механізми фінансування об'єктів житлового будівництва, законодавець обмежив права забудовників по залученню грошових коштів шляхом укладення інвестиційних договорів, як з фізичними, так і з юридичними особами. При цьому, так і не забезпечивши права інвесторів, вкладників, що фінансують житлове будівництво.

Прийняття нового Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. (в редакції від 12.10.2018 р.) та існуючий масив нормативного регулювання містобудівної діяльності в Україні (навіть оновлений) залишає прогалини стосовно визначень ключових, правових понять (дефініцій), відсутня цілісна державна інформаційно-правова система регулювання містобудівної діяльності, частиною якої є і будівельна діяльність, а неузгодженість норм, а подекуди їх

неоднозначність призводить до свавілля з боку державних та місцевих органів у питання реєстрації повідомлень, видачі дозволів та прийняття в експлуатації збудованих об'єктів.

Залишилися відкритими проблемні питання взаємної відповідальності суб'єктів господарювання і держави, гарантування прав учасників відносин у сфері будівництва, особливо в разі залучення грошових коштів на житлове будівництво та у разі банкрутства забудовника. Малодослідженими залишаються питання саморегулювання у сфері будівництва; система акредитації будівельних організацій та якості виконуваних ними робіт; державне регулювання будівництва житла в рамках принципів житлової політики; впровадження в життя засад державно-приватного партнерства для розвитку будівельної галузі; партисипаційних інструментів в питаннях планування та розвитку територій міста; містобудівельних регламентів, збереження та захисту об'єктів культурного спадку і т.д.. Нагальним питанням є імплементація у національну правову сферу стандартних контрактів - FIDIC, що на даний час є проблематичним у зв'язку із застарілою та неоднозначною термінологією у сфері підрядних відносин у будівництві.

Таким чином, довготривалий час ми спостерігали лише кількісне, безсистемне зростання нормативного матеріалу у сфері містобудування але за останні роки усвідомили важливість створення системи правового регулювання містобудівної діяльності адаптованої до сучасних потреб. Бажання України стати правовою державою європейського зразка, вимагає у свою чергу змін правової системи в цілому, і відповідно вирішення питання кодифікації містобудівельного законодавства та галузевої приналежності кола суспільних правовідносин, що регулюється містобудівельним законодавством.

Отже, формування уніфікованого підходу до понять у містобудівній сфері, розроблення концепції класифікації об'єктів будівництва, розмежування таких понять як «містобудівна діяльність», «будівельна діяльність», «будівництво», «капітальне будівництво», якісне оновлення містобудівного законодавства, відмова від значного та невиправданого масиву норм, приведення підзаконних актів у відповідність зі спеціальними законами, вивчення досвіду Європейських країн – завдання які залишаються актуальними й на даний час, потребуючи теоретико-методологічного осмислення та подальших розвідок.

Враховуючи, що на сьогодні не потребує дискусії питання доцільності прийняття Містобудівного кодексу України, адже і науковці, і практики прийшли до єдності у напрямку систематизації нормативного матеріалу в сфері містобудування. Ми довели, що саме кодифікування містобудівного законодавства дасть змогу уникнути в більшій мірі тих протиріч та прогалин, які на сьогодні перешкоджають належному розвитку планування розвитку територій, забудові територій, архітектурно-будівельному проектуванню, будівництву, реновації та експлуатації об'єктів нерухомості.

В Україні робота над кодифікацією розпочалась ще у 2007 році на підставі Розпорядження Кабінету Міністрів, яким була схвалена Концепція Містобудівного кодексу України [1], за результатами якої був внесений до Верховної Ради України законопроект № 6400 від 18.05.2010 р., який так і залишився неприйнятій.

У жовтні 2017 р. відновилася робота над підготовкою проекту Містобудівного кодексу, що в свою чергу поставило перед науковою спільнотою завдання розробок у напрямку структурування містобудування в систему наукових знань та визначення його місця в правовій системі України.

Розуміючи, що наука розвивається не лише шляхом накопичення наукових знань, що існували та існують, а й шляхом зміни наукової парадигми, обумовленої глобалізаційними процесами та сучасним виміром праворозуміння настали передумови для формування на базі містобудівельного законодавства самостійної галузі права – містобудівного права.

Початок реформування в містобудівній сфері, трансформація містобудівних відносин та перехід від радянського правового регулювання «капітального будівництва» до якісного оновленого законодавства містобудівної діяльності, яким охоплюються відносини планування територій, зонування, урбаністики, державного регулювання архітектурної, проектної, будівельної діяльності, нагляду та контролю, де збігаються та перетинаються публічні та приватні інтереси, дозволяє припустити виокремлення містобудівного права в самостійну, комплексну галузь права України. Тим більше, що теорія держави і права дає нам таку можливість теоретично, згадаємо напрацювання С.С. Алексєєва щодо

вторинних комплексних утворень, а практично, ми маємо приклад господарського права, як комплексної галузі права.

В науковій літературі існує позиція, що якщо є визначна сфера суспільного життя, достатньо об'ємна, що володіє виразно-якісною специфікою і соціально значима, і в даній сфері діє достатньо велика кількість правових норм, які в своїй основі не вписуються ні в одну із традиційних галузей права, але утворюючих єдину систему зі своє внутрішньою структурою, власними джерелами, принципами і правовим режимом – то є всі підстави ставити питання про формування нової галузі права [2, С. 8].

Тому, для виокремлення містобудівного права в самостійну, комплексну галузь права важливим є дослідження предмета регулювання, а саме суспільних правовідносин, які є неоднорідними, складними, мають специфіку та поєднанні однією метою створення просторового середовища і забудови територій, тобто пов'язані з впровадженням містобудівної діяльності

Враховуючи легальне визначення містобудівної діяльності закріплене в Законі України «Про основи містобудування», яке на сьогодні є недоскональним та напрацювання термінологічного арсеналу – важливо виокремити основні види містобудівної діяльності:

- планування,
- прогнозування розвитку територій,
- забудова,
- благоустрій населених пунктів,
- реконструкція забудованих територій,
- архітектурно-будівельне проектування,
- будівельна діяльність,
- експлуатація будівель та споруд,
- створення інженерної та транспортної інфраструктури,
- здійсненні науково-дослідної та викладацької роботи.

Саме впровадження таких видів діяльності породжує різновиди містобудівних відносин, які набувають якісно нових елементів, управлінського, майнового, організаційного, господарського характеру, що характеризуються складністю, не можуть існувати ізольовано та у визначній мірі регулюються нормами містобудівного законодавства поряд

з основними та вторинними галузями права: адміністративним, цивільним, земельним, господарським, екологічним, фінансовим і інші.

Так, наприклад, будівельна діяльність, яка співвідноситься з містобудівною діяльністю, як часткове з цілим та представлена як різновид господарської діяльності змістом якої є сукупність практичних дій суб'єктів господарювання і інших учасників господарських правовідносин, спрямованих на створення (спорудження) об'єктів (продукції) будівництва, через будівельний процес, що характеризується певною стадійністю поєднуючи при цьому організаційно-економічні і техніко-економічні складові є предметом регулювання господарського права. При цьому, будівельна діяльність органічно поєднана з питаннями планування, зонування, забудовою, що не входить в сферу регулювання господарським правом, однак є предметом регулювання містобудівного законодавства.

Відносини пов'язані з зонуванням, плануванням та забудовою поряд з містобудівним законодавством регулюються нормами Земельного кодексу України, однак якщо питання категорій земель, режиму їх використання є предметом регулювання земельного права, то питання планування територій, розроблення генеральних планів, планів зонування не входить в сферу регулювання жодної з існуючих галузей права. На сьогодні саме містобудівне законодавство визначає через планування, прогнозування, зонування як дозволено використовувати території для забудови, як власник, орендар земельної ділянки враховуючи містобудівний регламент, правила охорони та використання історичних ареалів (в разі їх наявності) може використовувати земельну ділянку. Отже, види переважного та супутнього використання земельних ділянок, граничні параметри дозволеного будівництва, реконструкції об'єктів будівництва і в процесі проектування, забудови та наступної експлуатації об'єктів регулюються саме містобудівним законодавством, а до предмету регулювання земельним законодавством, як зазначав М. Шульга [3, С. 523] входять правовідносини пов'язані з виникненням, припиненням і охороною права власності та землею та земельні ділянки.

Крім цього, концепція просторового розвитку та майбутнього будівельного комплексу України залежить від раціонального та відповідального планування, через горизонтальне планування із застосуванням різних форм партисипації, як фундаментом міського

розвитку, що також стає предметом регулювання виключно нормами містобудівного законодавства та набуває актуалізації через такі інструменти як громадські слухання, дорадчі ради, консультативні ради та інше.

Поряд з цим, при регулюванні містобудівної діяльності застосовується значний масив технічних норм, які не обумовлюються юридичними науками, однак саме за допомогою містобудівного законодавства визначаються та включаються в загальні правила та відповідні вимоги, що стає обов'язковим для учасників містобудівної діяльності та захищається з боку держави.

Отже, така множинність та складність містобудівних відносин, проявляється в різновиді функціональних зв'язків та системному доповненню один одних, для яких характерним є не збереження вихідних даних, первинних властивостей взаємопов'язаних сторін, а набуття нових властивостей, зміни існуючих форм функціонування всього об'єкту у взаємозв'язку приватних і публічних інтересів. Адже поєднання публічно-правового та приватно-правового регулювання в містобудівному праві обумовлена необхідністю узгодження публічного інтересу -при функціональному режимі використання землі під забудову, при плануванні територій, при формуванні містобудівної документації, з приватним інтересом - що пов'язаний з використанні землі, об'єктом будівництва, отриманням прибутку.

Таким чином, певні види суспільних правовідносин в сфері містобудування, регулюються за допомогою первинних (фундаментальних) галузей права, але не належать їм однозначно, так як володіють консолідуючим початком предметних властивостей та мають подвійну природу, обумовлену поєднанням методів правового регулювання. У зв'язку з цим формування містобудівного законодавства, як єдиної, цілісної, внутрішньо узгодженої системи, якісної по змісту – є одним із актуальних завдань правової науки України в сучасний період. А для перебудови регуляторних механізмів в містобудівній сфері важливим є створення нової для вітчизняної правової системи галузі законодавства – містобудівного права, дослідження проблем якої варто розпочинати на кафедрах вищих шкіл.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції Містобудівного кодексу України: Розпорядження від 18 липня 2007 р. N 536-р // Офіційний вісник України офіційне видання — 2007 р.. - № 53. – С. 105.
2. Анисимов А.П., Ветютнев Ю.Ю., Мохов А.А., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Обновление отраслевой структуры российского права // Новая правовая мысль. – 2005. - № 2. – С. 7-12.
3. Шульга М. Состояние развития земельного права // Ежегодник украинского права. - №5. -2013. – С. 516 – 539.