

Ісаєнко Дмитро Валерійович
кандидат наук з державного управління,
Конфедерація будівельників України

ПРО ДЕЯКІ НЕГАТИВНІ НАСЛІДКИ НЕКОРЕКТНОГО ЗАСТОСУВАННЯ ТЕРМІНІВ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ В МІСТОБУДІВНОМУ ТА СПЕЦІАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Відсутність єдиної збалансованої системи розроблення, погодження та прийняття законодавчих та нормативних актів і документів призвела до вільного, а іноді непрофесійного застосування термінів та визначення понять. Це ускладнює, у першу чергу, роботу проєктувальників, експертів, фахівців контролюючих органів, а інколи створює підґрунтя для корупційних ризиків та навіть аварійних ситуацій.

У статті наведено конкретні приклади некоректного застосування термінів та визначення понять і запропоновані можливі шляхи розв'язання проблеми.

Питання коректного застосування термінів та визначення понять у містобудівному та спеціальному законодавстві, необхідності їх адаптації з термінологічною базою, що застосовується у нормативних актах та документах країн Європейського Союзу, неодноразово обговорювалось на науково-практичних конференціях за участі експертів ряду технічно розвинених країн та знайшло відображення у публікаціях відомих науковців і фахівців, серед яких Г.Г.Фаренюк, В.Г.Тарасюк, О.М.Галінський, Д.В.Барзилович.

У цій статті на основі аналізу ряду законодавчих і нормативних актів та документів, практичного застосування їх термінологічних положень будуть надані конкретні рекомендації щодо упередження негативних наслідків некоректного застосування окремих термінів і визначення понять.

У лютому 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу (дерегуляція)» (№ 191-VIII від 12.02.2015).

Серед іншого, зазначеним законом внесено зміни до статей 100 та 152 Житлового кодексу Української РСР, якими передбачена можливість виконання власниками (користувачами) робіт з переобладнання і перепланування житлового будинку та житлового приміщення у приватному житловому фонді, а також у будинку державного чи громадського житлового фонду без втручання у несучі конструкції та/або інженерні системи загального користування без отримання документів, що дають право на їх виконання. Після завершення означених робіт введення об'єкта в експлуатацію не потрібно [3].

28 грудня 2016 року за поданням Мінрегіону постановою Кабінету Міністрів України за № 1024 внесено зміни до Правил користування приміщеннями житлових будинків і гуртожитків, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.1992 № 572. Цими змінами визначено, що при виконанні робіт з переобладнання та перепланування житлових будинків і житлових приміщень слід керуватися статтями 100 та 152 Житлового кодексу Української РСР [5]. Однак постановою Уряду не визначено механізм реалізації термінологічного визначення «перепланування та переобладнання» в контексті Кодексу.

Чи можуть мати місце негативні наслідки при практичному застосуванні зазначених положень? По-перше, така редакція Кодексу дає можливість без отримання дозвільних документів виконувати роботи з переобладнання та перепланування житла з втручанням в огорожувальні конструкції будинку, які не є несучими. Таким чином, законодавчо надається можливість кожному власнику на свій розсуд, наприклад, у зовнішніх стінах, які не є несучими, влаштовувати віконні прорізи, вхідні групи тощо, що, зрозуміло, приведе, як мінімум, до втрати архітектурно-художньої виразності будинку.

З іншого боку, ДБН А.2.2-3:2014 «Склад та зміст проектної документації на будівництво» дає визначення терміну «Капітальний ремонт» як «Сукупність робіт на об'єкті будівництва, введеному в експлуатацію у встановленому порядку без зміни його геометричних розмірів та функціонального призначення, що передбачають втручання у несучі та огорожувальні системи при заміні або відновленні конструкцій чи інженерних систем та обладнання» [6].

Оскільки капітальний ремонт є одним із видів будівництва, виконання робіт з переобладнання та перепланування житлових будинків та житлових приміщень з втручанням в огорожувальні конструкції (системи) вимагає розроблення та затвердження в установленому порядку проектної документації та отримання відповідного дозвільного документу.

Приведення термінологічного визначення капітального ремонту у відповідність із зазначеним спеціальним законом призведе до повної руйнації підходів до суті капітального ремонту, як виду будівництва, який має багаторічну історію і однозначне застосування на практиці.

Інша колізія. Не кожний власник приватного житла має професійне розуміння стосовно того, що відноситься до несучих конструкцій. Прикладів намагання громадян об'єднати кухні або гостьові кімнати з балконами та лоджіями, влаштувати балкони в окремих квартирах безліч. На пам'яті у багатьох киян є обвалення фасадної стіни на вулиці В. Васильківській (колишній Червоноармійській) у житловому будинку через влаштування ніш для приладів опалення у декількох квартирах під час виконання робіт із заміни таких приладів. Крім цього, непрофесійне перепланування та переобладнання часто призводить до перекриття шляхів пожежної евакуації, які передбачені через балкони, порушення вентиляційних вимог, влаштування туалетної кімнати, суміжної із спальною кімнатою іншої квартири.

Які ж можуть бути запропоновані шляхи розв'язання проблеми? Адже спрощення процедури переобладнання та перепланування житлових приміщень, пов'язане із заміною або знесенням ненесучих перетинок, влаштування в них дверних прорізів, заповненням віконних прорізів, заміна сантехнічних приладів, бойлерів, приладів обліку, газових плит тощо є нагальною потребою.

У першу чергу необхідно внести зміну до Кодексу, якою передбачити неможливість втручання в огорожувальні конструкції без дозвільних документів. По-друге, рішенням Уряду або наказом Мінрегіону визначити, що перелік робіт, пов'язаних з переобладнанням та переплануванням житлових приміщень, які можуть виконуватися без дозвільних документів та у подальшому не вимагають прийняття в експлуатацію, потрібно погоджувати з проектною організацією – автором проекту або з управляючою компанією, яка має у своєму складі

відповідних фахівців, або ж, як мінімум, за висновком сертифікованого експерта з питань технічного обстеження.

Останнім часом бурхливе обговорення викликає термін «технічне переоснащення». Більш того, у висновках експертів Міжнародної організації з розвитку права в Україні (IDLO) зазначено, що практика застосування цього терміну та визначення його поняття створює підґрунтя для корупційних ризиків, перш за все у сферах телекомунікацій, засобів пожежної та іншої безпеки тощо. Пропонується цей термін скасувати та користуватися виключно терміном «реконструкція».

Відповідно до ДБН А.2.2-3 (пункт 3.24) «технічне переоснащення – це комплекс заходів щодо підвищення експлуатаційних властивостей об'єктів виробничого та невиробничого призначення, введених в експлуатацію в установленому порядку, що реалізується шляхом впровадження передових техніки та технології і автоматизації виробництва, оновлення та заміни застарілого та фізично зношеного устаткування новим, більш ефективним» [6].

Дійсно, визначення цього терміну дещо перекликається з визначенням термінів «реконструкція» та «капітальний ремонт», які передбачають поліпшення експлуатаційних показників та забезпечення удосконалення виробництва. Але реконструкція у першу чергу передбачає зміну геометричних розмірів існуючого об'єкта або його функціонального призначення, а капітальний ремонт, як зазначалось вище, є втручанням в несучі та огорожувальні конструкції загального користування. Термін «технічне переоснащення», який за радянських часів застосовувався лише до об'єктів виробничого призначення, наголошуємо, – це вид будівництва, який передбачає впровадження нової техніки та технологій. У зв'язку з підняттям технічного рівня забезпечення функціонування житлових будинків і об'єктів громадського призначення цей термін з 2012 року почав застосовуватись як вид будівництва також для об'єктів невиробничого призначення.

Для зняття непорозумінь було б доцільно провести чітку демаркаційну лінію між термінами «реконструкція» і «технічне переоснащення»: поряд з наведеними вище визначеннями цього поняття, вказати, що при технічному переоснащенні вартість будівельних робіт у

складі загальної вартості технічного переоснащення повинна складати не більше 10 відсотків.

Ще один приклад. Відповідно до ДБН А.2.2-3 (пункт 3.4) відокремлена частина будинку, будівлі, споруди – це «автономна конструктивна система, відокремлена деформаційно-температурним, антисейсмічним (за потреби) швом, протипожежною стіною, має автономне інженерне забезпечення та закінчений цикл виробничого процесу (наприклад, блок-секція, дільниця тощо» [6].

Разом з тим, законопроектом «Про енергетичну ефективність будівель», внесеним на розгляд Верховної Ради України, запропоновано інше визначення терміну: «відокремлена частина будівлі – квартира, інше житлове та нежитлове приміщення» [4]. Чому неприпустиме таке визначення цього терміну на рівні Закону? По-перше, визначення, наведене в ДБН А.2.2-3, дає можливість при будівництві багатосекційних житлових будинків окрему блок-секцію вважати пусковим комплексом і вводити її в експлуатацію за умов автономного інженерного забезпечення. По-друге, клас наслідків (відповідальності) при зведенні багатосекційних будинків визначається не для всього будинку, а для відокремленої частини, яка є автономною конструктивною системою, що дає можливість, не знижуючи надійність і конструктивну безпеку будинку, в цілому суттєво заощаджувати матеріальні ресурси та кошти. Застосовувати такі підходи до окремої квартири або приміщення неможливо.

При цьому слід зазначити, що визначення терміну, передбаченого законопроектом, навіть при застосуванні його виключно в контексті забезпечення енергетичної ефективності будівель має неприпустимі негативні наслідки. Адже результати проведення оцінки енергетичної ефективності окремо взятої квартири не можуть бути об'єктивними, оскільки показники кожної з них будуть суттєво відрізнятися залежно від місця розташування квартири в будинку. Тим більше вони не можуть бути застосовані для реалізації заходів з підвищення енергоефективності. Адже проводити роботи з термомодернізації окремо взятої квартири не тільки неефективно, а й за зрозумілих технічних і архітектурних обставин неприпустимо. Такі роботи можна проводити для будинку в цілому, або, як мінімум, для окремої блок-секції.

Багато проблем виникає з практичним застосуванням термінів «об'єкт будівництва», а також «будинок», «будівля», «споруда», «лінійний об'єкт інженерно-транспортної інфраструктури».

За визначенням, наведеним у ст.4 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», об'єктами будівництва є будинки, будівлі, споруди будь-якого призначення, їх комплекси та частини, лінійні об'єкти інженерно-транспортної інфраструктури [2]. Цим саме одним терміном об'єднані дві його складові – об'єкт і будова, які мають різне визначення понять. На жаль, у ст. 1 «Визначення термінів» Розділу I «Загальні положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» не наведено визначення цих термінів.

На практиці це призводить до помилкового застосування класу наслідків (відповідальності) до об'єкта будівництва, який є комплексом (будовою), або при визначенні окремих складових вартості будівництва безпідставно застосовуються коефіцієнти, які відносяться не до будови в цілому, а тільки до її складових, або навпаки. Тому невідкладно, на рівні законодавства, потрібно надати визначення термінів «об'єкт» і «будова».

При цьому потрібно врахувати практику європейської нормативної бази, де терміни «будинок», «будівля», «споруда», «лінійний об'єкт інженерно-транспортної інфраструктури» здебільшого об'єднані одним терміном «споруда» – інколи двома «будівля» та «споруда», де будівля є різновидом споруди.

Виходячи з того, що некоректне застосування термінів та визначення понять може мати суттєві негативні наслідки, такі як створення підґрунтя для корупційних ризиків та аварійних ситуацій, необхідно підготувати відповідні зміни на законодавчому рівні та при коригуванні протягом 2017-2018 років 27-ми нормативних актів привести їх термінологічні положення у відповідність до основної законодавчої бази.

Література

1. Житловий кодекс Української РСР [Текст]: Кодекс України від 30 червня 1983 р. № 5465-X // Відомості Верховної Ради Української РСР, – 1983. – № 28. – ст. 573.

2. Про регулювання містобудівної діяльності [Текст]: Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI //Відомості Верховної Ради України, – 2011. – №34. – Ст. 343.

3. По внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу (дерегуляція) [Текст]: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII // Відомості Верховної Ради України, – 2015. – № 21. – ст. 133

4. Про енергетичну ефективність будівель [Електронний ресурс]: проект Закону України від 11 липня 2016 р. № 4941, станом на 1 лютого 2017 р. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59631.

5. Правила користування приміщеннями житлових будинків і гуртожитків [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 1992 р. № 572, станом на 1 лютого 2017 р. – Режим доступу :<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/572-92-%D0%BF>.

6. ДБН А.2.2-3:2014 “Склад та зміст проектної документації на будівництво”. – К: МінрегіонУкраїни, 2014 – 36 с.