

*Квасніцька Ольга Олексіївна*  
*кандидат юридичних наук, доцент,*  
*доцент кафедри господарського права і процесу*  
*Національний університет «Одеська юридична академія»*

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАБУДОВИ ПРИ ВПРОВАДЖЕННІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Варто констатувати, що з прийняттям оновленого Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» правова дефініція «забудова» була упущена, незважаючи на те, що сам термін вживається досить значною кількістю нормативно-правових актів.

Між тим визначення ефективних правових меж управлінсько-господарського спрямування при забудові територій має значний вплив на формування містобудівної документації (генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території), що в подальшому знаходить свою деталізацію в містобудівних умовах та обмеженнях, які є складовою вихідних даних та підставою для розроблення проектної документації на будівництво. Такий зв'язок, забудови з будівельною діяльністю, з одного боку є виключно предметом регулювання публічного права, а з іншого, входить в предмет регулювання господарським правом в рамках державного регулювання будівництва, як виду економічної діяльності.

У зв'язку з цим, питання забудови варто розглядати в контексті двох аспектів:

- через управлінсько-планувальний характер, як невід'ємний елемент інституту правового зонування;
- через управлінсько-господарський характер - здійснення будівництва нових об'єктів, реконструкції, реставрації, капітального ремонту, впорядкування існуючих об'єктів містобудування та технічне переоснащення підприємств.

Незважаючи на постійні реформи в сфері містобудівної діяльності ми не отримали чітких та зрозумілих «правил гри», ми не маємо правового регламенту в містобудуванні, яким би був скасований діючий на сьогодні індивідуально-вибірковий підхід орієнтований на суб'єктивно-

адміністративне тлумачення службовцями питань характеристик забудови. На сьогодні, при відсутності єдиного правового режиму використання нерухомості в той чи іншій територіальній зоні, суб'єкти таких об'єктів повністю залежать від індивідуального рішення уповноваженого службовця та кулуарних домовленостей.

Між тим право обрати вид, параметри дозволеного використання і будівельних змін на об'єктах нерухомості повинні залежати виключно від містобудівного (правового) зонування враховуючи синергію приватних та публічних інтересів при забудові територій, як це здійснюється в Європейських країнах. Питання забудови в Германії вирішуються за допомогою планів забудови, детективними схемами та планами використання територій у Франції, місцевими планами у Великобританії, детальними планами у Швеції. Варто зазначити, що нормативно-правові акти, якими встановлюються містобудівні регламенти, мають велику юридичну силу у порівнянні з документами територіального планування. Це відбувається у зв'язку з тим, що дія нормативно-правових актів розповсюджується безпосередньо на кожного суб'єкта власності і представника адміністрації. У той же час документи планування не є обов'язковими для приватних осіб, вони є обов'язковими лише для представників адміністрації [1, с.125, 278; 2, с. 60; 3, с.3].

Враховуючи, що в світі існує дві системи містобудівного зонування: західноєвропейська та північноамериканська, а політика планування та зонування в Україні тяготіє до західноєвропейського типу, хоча знаходиться ще надто далеко від розвинутих країн, виправданим є підхід до розуміння містобудівного зонування як системи регулювання та введення в містобудівне законодавство правового регламенту – правил забудови, конкретизуючи і чітко визначаючи на рівні органів місцевого самоврядування – права по видам дозволеного використання і визначеними параметрами забудови.

На даний час правова невизначеність, відсутність містобудівних регламентів унеможливають встановлення єдиних правил забудови для однорідних територіальних зон, чим і підтримується збереження правової невизначеності відносно майбутнього розвитку територій. А підхід за яким у плані зонування визначаючи дві частини графічна та текстова, є невиправданим, адже текстова частина підмінює собою правовий регламент, який законодавством не передбачений. При цьому,

затвердження у плані зонування текстової частини залишається неефективним інструментом адже правовий регламент обов'язково повинен бути самостійним документом і тільки у такому випадку взмозі встановлювати правила забудови і правила землекористування для всіх суб'єктів містобудування без виключень та зупинить нелегітимну практику визначення параметрів забудови на підставі містобудівних розрахунків і історико-містобудівних обґрунтувань.

Розглядаючи управлінсько-господарський характер забудови, варто зосередитися на взаємозалежності будівельної діяльності від параметрів дозволеного будівництва, зон обмежень, зон охорони культурного спадку, правил землекористування, процедур узгоджень. Отже, констатуємо, що забудова територій здійснюється шляхом розміщення об'єктів будівництва (стаття 26 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»), а розміщення об'єктів будівництва можливе лише вразі дотримання стадійності будівного процесу, з врахуванням дозвільних процедур та договірних конструкцій, доходимо висновку про об'єктивізацію забудови через зонування та взаємозв'язок з діяльністю суб'єктів містобудівної діяльності, що має управлінсько-господарське спрямування. Однак, на відміну від будівельної діяльності, забудова є статичною, яка через характеристику переважних та допустимих видів забудови, що відображаються в плані зонування, визначає критерії майбутнього зведення об'єкту будівництва і отримує свою деталізацію в містобудівних умовах та обмеженнях. Отримання містобудівних умов та обмежень, є складовою будівельного процесу та виходячи із суб'єктного складу правовідносин, прав і обов'язків їх учасників, підстав виникнення та мети проведення діяльності, стає об'єктом господарсько-правового регулювання.

Не зважаю на те, що містобудівні умови та обмеження не є документом дозвільного характеру, вони є вагомим документом для реалізації будівництва об'єкту, так як містять вимоги до проектування та будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення. На прикладі Одеси ми є свідками, що в більшій частині містобудівні умови та обмеження не враховують правові регламентації Постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 р. №318 «Про Затвердження Порядку визначення меж та режимів

використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць» та Наказу Міністерства культури України 20.06.2008 р. № 728/0/16-08, а історико-містобудівні обґрунтування, що надаються Міністерством культури України легітимізують висотну забудову в історичних ареалах.

Поряд з цим, відкритість та публічність відомостей містобудівних умов та обмежень на практиці залишається проблемним питанням, в порушення ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», що ускладнює вчасне реагування на порушення та скасування містобудівних умов та обмежень в порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду у разі невідповідності містобудівних умов та обмежень містобудівному законодавству, містобудівній документації на місцевому рівні, будівельним нормам, стандартам і правилам.

Враховуючи вищевикладене та не зосереджуючись на безспірному зв'язку між плануванням і містобудівному зонуванні зазначимо, що для ринкових відносин та розвитку територій важливим є закріплення в законодавстві і прийняття на місцевих рівнях правових регламентів, документа яким би встановлювалися правила забудови. Саме правові регламенти з деталізацією правил забудови на місцевому рівні стануть вагомою складовою в системі регулювання містобудівної діяльності, виключивши можливість централізовано впливати на параметри, щільність та інші характеристики забудови. Правила забудови повинні бути відображені у правовому регламенті, усуваючи при цьому можливість тлумачення або уточнення його положень службовцями при взаємовідносинами з забудовником. Правовий регламент повинен стати ефективним інструментом подальшої реалізації Генерального плану та плану зонування, усуваючи при цьому перманентну правову невизначеність у майбутньому розвитку територій та ручне управління параметрами висотності забудови.

### **Література**

1. Garner J.F. (ed.). Planning law in Western Europe. – N.Y., 1977.– 300 p.
2. Baugesetzbuch. 19 Auflage. – Munchen, 1989. – 210 p.
3. Basic planning law practice. – L., 1988. – 150 p.