

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 346.7

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ БУДІВЕЛЬНИХ ПОСЛУГ

Покатасєв П.С.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

In the article the legal regulation as a mechanism of state regulation of building services is considered. A definition of the concept "building" in the legal field is suggested for the revelation of the legal regulation essence. The regulation of building services by means of the establishment of some limits in regard to the subjects which give such services and necessity of getting permits and licences for their realization is considered.

Анотація

У якості механізму державного регулювання будівельних послуг розглянуто правове регулювання. Для визначення сутності правового регулювання дано визначення поняття "будівництво" в правовому полі. Проаналізовано регулювання будівельних послуг шляхом встановлення певних обмежень відносно суб'єктів, що надають такі послуги, та необхідності отримання дозволів і ліцензій на їх виконання.

Ключові слова

Правове регулювання, ліцензування, будівництво, містобудування, дозвіл, будівельні норми.

I. Вступ

Практично в кожного керівника підприємства, установи, організації виникає потреба в збільшенні кількості об'єктів нерухомості для розширення своєї діяльності: будівництво складських приміщень для зберігання продукції у заводу-виготівника або у підприємства, яке займається торговельною діяльністю; будівництво магазинів для розширення торговельної мережі; реконструкція, модернізація, капітальний ремонт вище перерахованих об'єктів. Потреба в будівництві виникає і у громадян для покращання умов життя та розширення житлових площ.

Але процес будівництва потребує додержання законодавства на всіх стадіях його здійснення, що досягається встановленням певних правових норм, обов'язкових для виконання всім суб'єктам (фізичним особам-забудовникам та юридичним осо-

бам, як тим, що здійснюють процес будівництва власними силами для задоволення своїх потреб, так і тим, для яких будівництво є основним видом діяльності відповідно до статуту).

Правові норми – механізм правового регулювання, що є одним з видів державного регулювання.

II Постановка завдання

Мета статті – здійснити аналіз правового регулювання як одного з механізмів державного регулювання у сфері будівельних послуг.

III. Результати

Правове регулювання є різновидом соціального регулювання, за допомогою якого відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, що має імперативний характер, через встановлені державою міри можливої та належної поведінки.

Правове регулювання має конкретний характер, оскільки завжди пов'язане з реальними відносинами, спрямоване на задоволення законних інтересів суб'єктів права та здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність (воно гарантує доведення норм права до їх виконання).

Правове регулювання реалізується через механізми – систему правових засобів і форм (норми права, правовідносини, акти реалізації та застосування норм права та ін.).

Правове регулювання являє собою державно-владний вплив на суспільні відносини за допомогою правових засобів з метою їхнього впорядкування, утвердження, охорони й розвитку. Під правовим регулюванням розуміється сукупність різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюється з метою підкорити цю поведінку встановленому в суспільстві правопорядку. За його допомогою досягаються встановлення й організація процесу реалізації прав та юридичних обов'язків різними суб'єктами суспільних відносин [2].

Основними елементами системи правового регулювання є правові норми, тобто

Держава та регіони

загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, які походять від держави і нею охороняються.

Для визначення сутності правового регулювання будівельних послуг необхідно, перш за все, визначити, що таке будівництво в правовому полі, з економічного погляду та з позицій законодавства.

Чинне законодавство не дає однозначного трактування поняттю будівництва. Господарський кодекс України розглядає будівництво як діяльність суб'єктів господарювання щодо забудови території та створення нових об'єктів виробничого та іншого призначення, їх реконструкції, реставрації, капітального ремонту, впорядкування, розширення та технічного переобладнання підприємств [1].

Під об'єктами виробничого призначення слід розуміти будівлі, спорудження, які належать підприємствам, організаціям, установам, органам місцевого самоврядування як на основі права власності, так і оперативного управління, оренди та призначені для виробництва (виготовлення) продукції, використовуваної для подальшої її реалізації або для створення інших об'єктів з її використанням. Як правило, до таких об'єктів належать цехи.

Під технічним переоснащенням підприємств слід розуміти зміну устаткування, використовуюваного для виробництва продукції,

шляхом впровадження нових технологій, зміни процесу виробництва, повної або часткової заміни основних засобів (верстатів, машин і механізмів), які беруть участь у виробничому процесі.

Так, ст. 4 Закону України "Про архітектурну діяльність" розглядає будівництво як складову архітектурної діяльності, що містить у собі перелік певних процедур, пов'язаних з підготовкою вихідних даних на проектування, здійснення передпроектних робіт, пошуком архітектурного рішення, розробленням та узгодженням проекту, виконанням робочої документації для будівництва, власне будівництво, що може включати як створення нових споруд, так і реконструкцію, реставрацію, капітальний ремонт об'єкта будівництва та введення його в експлуатацію [5].

Статті 22, 23 Закону України "Про планування і забудову територій" з поняттям будівництва ототожнюють взаємозв'язок усіх об'єктів, що розташовані поруч, тобто при здійсненні будівельної діяльності необхідно суворо дотримуватися встановлених правил забудови територій, які затверджуються відповідними органами [7]. Цими правилами передбачено, що для кожної окремої зони встановлюються єдині умови й обмеження забудови земельних ділянок (див. рис.)



Рис. Умови обмеження забудови земельних ділянок, передбачені законодавством

Планування та забудова території мають велике значення, оскільки передбачають:

— обґрунтування майбутніх потреб суспільства;

— визначення переважних напрямів використання території;

— урахування державних, громадських і приватних інтересів під час планування, забудови та іншого використання території;

- забезпечення раціонального розселення громадян та недопустимість незаселених пунктів або дуже великої концентрації населення в одній місцевості;
- визначення подальших напрямів розвитку населених пунктів з прогнозуванням інфраструктури району;
- раціональне використання земель тільки за цільовим призначенням, що допоможе не завдати шкоди навколишньому середовищу та родючості земель;
- виділення земель, призначених для будівництва промислових підприємств, які можуть завдати шкоди життю та здоров'ю людей і навколишньому середовищу, та планування будівництва очисних споруд на цих підприємствах;
- визначення територій, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну, історико-культурну цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень щодо їх забудови та використання, оскільки це може зашкодити культурній та історичній спадщині суспільства;
- охорона довкілля та раціональне використання природних ресурсів.

Спеціального узгодження з правилами забудови територій потребує не тільки будівництво нових споруд, а й знищення старих, бо це може суттєво вплинути на зовнішній вигляд території міста. Адже для кожної окремої зони згідно з державними будівельними нормами встановлюються єдині умови та обмеження забудови й використання земельних ділянок.

Відповідно до законодавства, фізичні та юридичні особи мають право одержувати від органів виконавчої влади та місцевого самоврядування інформацію про правовий статус, допустимі види забудови та інше використання земельних ділянок, єдині умови та обмеження забудови окремої земельної ділянки. Згідно з отриманою інформацією, фізичні та юридичні особи мають право виконувати передпроектні роботи (ескізи, пошукові, концептуальні).

Статті 22 та 23 цього Закону визначають, що будівництво передбачає створення не тільки конкретного одиничного об'єкта, а і його прив'язаність до певної ділянки [7]. Неможливо не погодитися з вимогами законодавства, дійсно побудований об'єкт має бути не тільки естетично гарним, практичним і необхідним жителям відповідної місцевості, але крім цього він не повинен вплинути на зовнішній вигляд району, ділянки міста, селища, не повинен заподіяти шкоду пам'яткам історико-культурного призначення, що знаходяться під державною охороною. Новозбудований об'єкт має гармонізувати з архітектурою споруд, які знаходяться поруч, бути зручним в експлуатації (тобто створювати максимальний комфорт жите-

лям району), а саме: повинен передбачати наявність території перед будівельним об'єктом для відпочинку його мешканців, дитячих майданчиків, місця для паркування для автотранспорту, зелених зон; об'єкт не має заважати проїзду автотранспорту, створювати аварійні ситуації незручності.

Особливу увагу слід приділяти будівництву об'єкта, якщо поблизу знаходиться історична пам'ятка культури або мистецтва. Адже наявність такого об'єкта вже передбачає створення поруч з ним сучасних будинків і споруджень, але в гармонізаційному поєднанні з ним, незважаючи на різницю в періодах створення таких об'єктів будівництва, що можуть обчислюватися сторіччями. Облаштування прилеглої території дасть змогу візуально скоротити різницю у часі будівництва об'єктів різних епох, зокрема шляхом озеленення, здійсненого відповідно до традицій і стилю того часу, в якому створена історична пам'ятка культури – такий підхід дасть змогу здійснити забудову району (території) в одному стилі.

На нашу думку будівництво досить складний і багатоаспектний процес, який містить в собі безліч етапів, серед яких можна виділити такі:

1. Підготовка й створення проектної документації, подальше її узгодження в різних інстанціях.

2. Власне будівництво об'єкта й подальше введення його в експлуатацію.

3. Облаштування прилеглої території, що передбачає: створення зручної під'їзної дороги, зони озеленення, місця для відпочинку, стоянки для автотранспорту.

Закон України "Про основи містобудування" визначає такий термін, як містобудування, який можна вважати синонімом поняття будівництво, тільки у більш масштабному розумінні. Містобудування охоплює процеси прогнозування розвитку населених пунктів і територій, планування, забудову, проектування та будівництво об'єктів містобудування, спорудження інших об'єктів, реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні характеру традиційного середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини, створення інженерної та транспортної інфраструктури, а саме: створення та підтримання умов для повноцінного життєвого середовища громадян [6].

Можна погодитися з таким визначенням поняття будівництва через його розгляд у більш широкому розумінні як процес усього містобудування, і це підтверджує той факт, що будівництво не можна розглядати як процес створення одиничного об'єкта, а тільки як складний процес, який охоплює кілька етапів.

Крім того, відповідно до ст. 4 Закону України "Про архітектурну діяльність", будів-

ництво передбачає не тільки створення нового повноцінного об'єкта, а й модернізацію, реконструкцію, перебудову, капітальний ремонт уже існуючого [5]. Ми вважаємо, що всі ці дії також мають відповідати визначеним правилам забудови територій, особливо якщо це стосується реконструкції або реставрації об'єкта, що являє собою історичну цінність, оскільки будь-яка, навіть незначна, його видозміна може призвести до втрати такої цінності. На загальний вигляд району негативно може вплинути й капітальний ремонт будинку, якщо в результаті була здійснена його перебудова, що не враховувала вимоги законодавства та не передбачала узгодження з об'єктами, що знаходяться поруч, адже будь-яка перебудова призводить до видозміни об'єкта, яка, у свою чергу, має дотримуватися загальноприйнятих понять про естетику й красу щодо поєднання форм, розмірів, стилів і напрямів архітектури, – при недотриманні цих вимог зовнішній вигляд району може бути спотворений.

Держава пильно стежить за дотриманням законодавства відносно забудови території, тому передбачила додаткові заходи для ліквідації порушень, а саме зобов'язала осіб, які здійснюють будівництво (забудовника або підрядника), до обов'язкового одержання дозволу на таке будівництво.

Цей документ надає право забудовнику та підряднику на виконання будівельних робіт, підключення об'єкта будівництва до інженерних мереж та споруд, видачу ордерів на проведення земляних робіт. Дозвіл надається за умови наявності проектно-документації; документа, який засвідчує право власності чи користування земельною ділянкою; угоди про право забудови земельної ділянки; рішення виконавчого органу відповідної ради або місцевої державної адміністрації про дозвіл на будівництво об'єкта містобудування; комплексного висновку державної інвестиційної експертизи та документа про призначення відповідальних виконавців робіт. Одержання дозволу передбачає здійснення таких будівельних робіт, як:

- поточний ремонт будівель та споруд без зміни призначення приміщень;
- відновлення просілого або облаштування нового мостіння навкруги будівлі;
- відновлення або прокладання нових тротуарів;
- відновлення або створення нових прибудинкових проїзних доріг;
- будівництво дитячих майданчиків, майданчиків для відпочинку людей, озеленення прибудинкової території, створення спортивних майданчиків у дворах, а також у межах мікрорайонів;
- зведення тимчасових будівель та споруд, будівництво яких не потребує виконання робіт з улаштування фундаментів тощо.

Виконання будівельних робіт без наявності дозволу передбачає притягнення до адміністративної відповідальності і тягне за собою, відповідно до ст. 96 Кодексу про адміністративні правопорушення, накладення штрафу від одного до десяти неоподатковуваних мінімумів на громадян та від п'яти до двадцяти – на посадових осіб [3].

Порядок дотримання законодавства та будівельних норм відстежується і в подальшій роботі будівельних компаній. Так, за 2007 р. Інспекціями державного архітектурно-будівельного контролю в регіонах було анульовано 46 дозволів, у 2008 р. – 94, за перше півріччя 2009 р. – 11 дозволів на право виконання будівельних робіт [4].

Але для захисту громадян і навколишнього середовища від негативного впливу шкідливих речовин або несанкціонованих дій третіх осіб держава передбачила отримання ліцензії на здійснення деяких будівельних робіт, а саме:

- пошукові роботи для будівництва;
- створення містобудівної документації;
- розроблення проектів та виконання робочої документації для будівництва;
- будівельно-монтажні роботи;
- монтаж інженерних мереж;
- будівництво транспортних мереж;
- інжинірингова діяльність у сфері будівництва тощо.

Але ліцензування для будівельної галузі є додатковим адміністративним тягарем, оскільки зумовлює багато труднощів, з якими зіштовхуються компанії в процесі його отримання: обов'язковість мати велику кількість штатних фахівців за різними спеціальностями, необхідність одержання експертних висновків, проходження метрологічної перевірки інструментів, що використовуються в будівництві, наявність розвинутої матеріально-технічної бази.

Крім того, відповідно до внесених у законодавство змін, у кожній будівельно-монтажній та виробничій організації повинна функціонувати система забезпечення та контролю якості на всіх етапах виробництва, що відповідає вимогам стандартів України ДСТУ ISO серії 9000. Але, як свідчить будівельна практика, не завжди будівельно-монтажні роботи виконуються відповідно до вимог стандартів, технічних умов, будівельних норм і правил. У результаті не забезпечується необхідний рівень будівництва, низька якість якого пов'язана, насамперед, з відсутністю у будівельних організаціях дієвих систем забезпечення якості. У зв'язку з цим Держбуд України прийняв рішення видавати ліцензії на виконання будівельно-монтажних робіт тільки тим організаціям, у яких система якості відповідає вимогам ДСТУ ISO серії 9000.

Така ситуація зумовлює чисельність порушення законодавства, що відображається в невідповідності кваліфікації штатних працівників спеціальностей встановленим вимогам законодавства щодо отримання ліцензії, наявності матеріально-технічної бази, відповідних експертних висновків, – це призводить до анулювання ліцензії (так, тільки за 2007 р. анульовано 134 ліцензії), що свідчить про велику кількість порушень законодавства з якості надання будівельних послуг.

IV. Висновки

Ми вважаємо, що під будівництвом у юридичному розумінні цього терміна слід розуміти складний процес, що охоплює кілька етапів і передбачає досягнення кінцевої мети, спрямованої на зведення й введення в експлуатацію будівельних об'єктів, споруд виробничого або побутового призначення, або на досягнення результату з реконструкції, модернізації, капітального ремонту будинків, що передбачає обов'язкове виконання норм законодавства стосовно обмеження умов забудови земельних ділянок з наступним узгодженням нового об'єкта з сусідніми будинками і спорудами.

Процес будівництва потребує правового регулювання на кожному етапі його здійснення: підготовка й створення проектно-документації, власне будівництво об'єкта й подальше введення його в експлуатацію, облаштування прилеглої території, що передбачає: створення зручної під'їзної дороги, зони озеленення, місця для відпочинку, стоянки автотранспорту.

Необхідним є вдосконалення процесу ліцензування як одного з механізмів правового регулювання, оскільки воно є додатковим адміністративним тягарем для будівельних компаній, що зумовлює значні витрати часу та затримки у здійсненні будівельних проектів. Надмірна бюрократизація призводить до тінізації ринку будівельних послуг, що негативно позначається не тільки на добробуті

громадян, а й на зменшенні надходжень до бюджету.

Література

1. Господарський кодекс України: Науково-практичний коментар / О.І. Харитонова, Є.О. Харитонов, В.М. Коссак та ін. ; [за ред. О.І. ХаритонОВОЇ]. – Х. : Одиссей, 2007. – 832 с.
2. Електронна бібліотека юридичної літератури [Електронний ресурс].– Режим доступу: www.pravoznavec.com.ua/books/260/19266/13/>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К. : Парламентське видавництво, 2002. – 164 с.
4. Офіційний сайт Держбудінспекції України [Електронний ресурс].– Режим доступу: www.dabi.gov.ua/no_licension.files/06.doc>.
5. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=687-14>.
6. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р., № 2780-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2780-12>.
7. Про планування і забудову територій : Закон України від 20.04.2000 р., № 1699-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1699-14>.
8. Про порядок надання дозволу на виконання будівельних робіт : Положення, зареєстроване в Міністерстві юстиції України від 25.12.2000 р. № 945/5166 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0945-00>.

УДК 351.85

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Соловейова О.В.

аспірант Класичного приватного університету

Annotation

The article deals with the application of the administrative-legal mechanism in state regulation of the development of the recreational services. In the article is proved the idea that the aim of the state recreational policy is a creation of the competitive recreational com-

plex, which will absolutely satisfy the needs of native and foreign consumers of the recreational complex.

Анотація

Розглянуто та проаналізовано використання адміністративно-правового механізму в державному управлінні розвитком ринку