право и финансы

Новое в законодательстве

Строительная реформа. Теория и практика

В этом году произошли серьезные изменения в законодательстве, регулирующем строительную сферу. Их содержание можно было бы назвать прогрессивным. Вместе с тем, реализация нововведений происходит не так легко, как этого хотелось бы.

Текст Станислав Круподеря

Этот год для строительного рынка ознаменовался введением строительной реформы. Начиная с 2008 г., в Украине предпринимались попытки упростить процедуру выдачи разрешительных документов, что привело к принятию 17 февраля 2011 г. нового основополагающего закона, регулирующего вопрос строительства (а именно Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности»), и отмене закона Украины «О планировании и застройке территорий». Новый закон вступил в силу 12 марта 2011 г.

Строительная реформа

Целью строительной реформы является упрощение процедуры получения разрешительных документов, в том числе – разрешения на строительство.

Согласно принятому закону, количество разрешительных процедур

сокращается с 93 до 23, а срок получения всех необходимых документов уменьшается с 415 до 60 дней.

По оценкам разработчиков закона, данный документ должен помочь в борьбе с коррупцией и способствовать удешевлению жилья. Некоторые специалисты даже высказывали мнение о том, что упрощение разрешительных процедур, предусмотренное новым законом, вместе с принятием Налогового кодекса могут дать Украине возможность улучшить свои позиции в рейтинге прозрачности ведения бизнеса Doing Business 2012, выпускаемого Мировым банком.

Однако на практике не все так гладко, как хотелось бы. Основная проблема строительной реформы заключается в том, что с принятием нового закона требуется разработка огромного количества новых подзаконных актов по вопросам, которые уже урегулированы действующим законодательством. В частности, это касается выдачи разрешений на выполнение строительных работ, получения исходных данных для проектирования, проведения экспертизы проектов, получения строительного паспорта. В связи с нечетким формулированием вопросов возникает путаница при заполнении и подаче документов.

С целью приведения нормативных актов в соответствие с законом Кабинет Министров Украины принял новый порядок выполнения строительных работ (в том числе порядок получения разрешения на строительство), утвержденный Постановлением КМУ №466 от 13.04.2011 г., и отменил предыдущее Постановление КМУ №1104 от 30.09.2009 г.

Основные нововведения

Новый порядок выполнения строительных работ предусматривает три группы строительных работ, а именно:

- **строительные работы, для которых не требуется разрешение** (к этой категории среди прочего относится строительство частных домов не выше двух этажей и площадью до 300 м²). **Строительство можно начинать после подачи уведомления о начале работ** (ст. 34 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности»). Отказ в случае подачи уведомления не предусмотрен действующим законодательством. Главным является сам факт уведомления. Основанием для начала строительства таких объектов является не разрешение инспекции, а строительный паспорт;
- **работы, которые осуществляются на основании зарегистрированной декларации о начале выполнения строительных работ,** – относящиеся к объектам I-III категорий сложности (ст. 36 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности»). Таким способом (среди прочего) нужно начинать строительство домов свыше двух этажей и площадью более 300 м²;
- **работы, для которых необходимо разрешение на выполнение строительных работ,** – для объектов IV-V категорий сложности (ст. 37 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности»). К объектам IV-V категорий относится здания и сооружения, которые связаны с пребыванием или представляют опасность для большого количества людей, или могли бы повлечь большие убытки в результате аварии. На объекты IV-V категорий не распространяется упрощенная, декларативная процедура выполнения строительных работ. То есть **их строительство может выполняться исключительно при наличии разрешения.**

НА КОМ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ?

Анализируя положения Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности», можно сделать вывод, что основную часть ответственности законодатель стремится перенести на экспертов, а не на лицензированные строительные компании. Экспертизу проектов строительства осуществляют экспертные организации, которые отвечают критериям, определенным центральным органом исполнительной власти по вопросам строительства. Для проведения экспертизы привлекаются эксперты, прошедшие аттестацию и получившие соответствующий сертификат (п. 2 ст. 31 вышеуказанного закона).

Более того, граждане, имеющие квалификационный сертификат, могут выполнять определенные виды работ (услуг) без лицензии. У них есть личная печать, и они несут ответственность за надлежащее выполнение работ и нарушение требований законодательства, строительных норм, стандартов и правил (пп. 11 п. 11 Раздела V «Заключительные положения» Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности»; ст. 17 Закона Украины «Об архитектурной деятельности»).

СТРОИТЕЛЬНЫЙ ПАСПОРТ

Объекты, для начала строительства которых достаточно просто подать уведомление, строятся на основании строительного паспорта. Именно в нем определен комплекс требований к размещению и строительству частного дома.

В состав строительного паспорта входит схема застройки земельного участка, в которой, среди прочего, определяются расстояние от объекта строительства до улиц (дорог) и места подключения к инженерным сетям (при их наличии).

Параметры жилых зданий определяются с учетом оставшихся пока без изменений строительных норм ДБН В.2.2-15-2005 «Жилые дома. Основные положения» и ДБН 360-92** «Градостроение. Планирование и застройка городских и сельских поселений».

Порядок выдачи самого паспорта был утвержден Приказом Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины №103 от 05.07.2011 г.

Документы для получения разрешения

Для получения разрешения на выполнение строительных работ требуется предоставить:

- **копию документа, подтверждающего право собственности или пользования земельным участком;**
- **проектную документацию;**
- **копию документа, подтверждающего право собственности на здание или сооружение, или же письменное согласие его владельца на проведение строительных работ (в случае реконструкции, реставрации, капитального ремонта);**
- **копию лицензии, которая дает право на выполнение строительных работ (подается до 01.06.2012 г.*);**
- **копию документа о назначении ответственных за выполнение строительных работ, авторского и технического надзора;**
- **копии квалификационных сертификатов (подаются с 01.06.2012 г.).**

***Пока неизвестно, что будет с лицензиями после 01.06.2012 г. Но согласно п. 2 Постановления КМУ от 23.06.2011 г. №551 Кабмин обязал Министерство регионального развития и жилищно-коммунального хозяйства подготовить и подать законопроект о внесении изменений в некоторые законы Украины касательно отмены лицензирования хозяйственной деятельности, связанной с созданием объектов архитектуры.**

Разрешение или уведомление?

В отличие от предыдущего порядка, утвержденного Постановлением КМУ №1104, по которому существовал ряд строительных работ, на выполнение которых не требовалось разрешений, **новый порядок предусматривает перечень объектов, строительство которых осуществляется после подачи уведомления о начале выполнения строительных работ.** К ним относятся:

- индивидуальный (усадебный) дом площадью до 300 м², не выше двух этажей (без учета мансардного);
- садовый, дачный дом площадью до 300 м², не выше двух этажей (без учета мансардного);
- хозяйственные здания и сооружения, в частности – гаражи, размещенные на приусадебных, дачных и садовых участках.

Новым порядком устанавливается также новое требование к этажности зданий, которые можно строить без получения разрешения. Для частных домов площадь уменьшается с 500 м² до 300 м².

Заказчик должен подать уведомление о начале выполнения строительных работ (лично или рекомендованным письмом) в инспекцию государственного архитектурно-строительного контроля по месту нахождению объекта. Это нужно сделать не позднее, чем за день до их начала (п. 6 Порядка).

В течение семи календарных дней после подачи уведомления заказчик обязан письменно проинформировать о начале работ исполнительный орган сельского, поселкового, городского совета или городскую государственную администрацию по месту нахождения объекта строительства, а также органы пожарной и техногенной безопасности.

Декларация

Согласно ст. 36 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» строительные работы на объектах I–III категорий сложности, а также подключение объекта к инженерным сетям и сооружениям выполняются после регистрации декларации о начале выполнения строительных работ. **Ее осуществляют соответствующие инспекции государственного архитектурно-строительного контроля** – бесплатно, в течение пяти рабочих дней с момента поступления такой декларации. Кабмин установил форму декларации и порядок ее подачи и регистрации (Постановление №466). Именно в постановлении вы найдете необходимые бланки. Поскольку оказалось, что графы в декларации не всегда соответствуют положениям Порядка выполнения строительных работ, прежде, чем подавать документы, советуем при заполнении декларации предварительно уточнить у представителей инспекции, что и как правильно заполнять в документах. Это значительно упростит процедуру подачи.

Принцип молчаливого согласия

Новым законом и порядком выполнения строительных работ вводится так называемый принцип молчаливого согласия при получении разда документов, в том числе и разрешения на выполнение строительных работ. В частности, Законом Украины «О регулировании градостроительной деятельности» (п. 5 ст. 36 и ч. 5 ст. 37) предусмотрены основания получения права заказчика на выполнение строительных работ в случае отсутствия регистрации декларации о начале выполнения строительных работ или же невыдачи соответствующих разрешений инспекцией государственного архитектурно-строительного контроля **по принципу молчаливого согласия.**

Например, если вы подали декларацию о начале строительства и инспекция не зарегистрировала или не вернула ее в течение пяти дней с момента получения, вы получаете право на выполнение строительных работ на одиннадцатый рабочий день со дня, когда декларация должна была быть зарегистрирована или возвращена.

С целью эффективного применения данного принципа 17.02.2011 г. законодателем были внесены изменения в ст. 164 Кодекса Украины об административных правонарушениях.

Теперь в случае применения принципа молчаливого согласия осуществление хозяйственной деятельности без получения документа разрешительного характера не предусматривает административной ответственности.

Тем не менее, должностные лица инспекций архитектурно-строительного контроля имеют право остановить подготовительные и строительные работы, которые выполняются без регистрации декларации о начале их выполнения

или разрешения на выполнение строительных работ, несмотря на применение принципа молчаливого согласия (пп. б) п. 3 ч. 4 ст. 41 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» и пп. 3) п. 11 Порядка осуществления государственного архитектурно-строительного контроля.

Подведем итоги

Законодатель стремится к ускорению разрешительных процедур, в частности – к упрощению процедуры выдачи разрешительных документов. Но в связи с отсутствием разъяснений относительно применения нового порядка, наблюдаются трудности с получением разрешений и началом выполнения работ. Многим заявителям отказывают из-за ошибок при заполнении документов. Приходится заново готовить и подавать пакет документов, иногда по несколько раз. Но и **сами заявители порой не обращают внимания на важность регистрации входящего номера поданных документов. А это нужно для того, чтобы в случае оспаривания отказа можно было формально доказать дату подачи заявления.** Мы советуем внимательно заполнять все бланки, предварительно проконсультировавшись с представителем инспекции, и вставлять на приложения входящего номера вашему заявлению. **Еще лучше направить документы рекомендованным письмом с уведомлением о вручении. Так вы всегда сможете доказать, что документы были приняты.** После этого отказ возможен только в письменном виде и исключительно мотивированный. Если же в течение установленного срока (5 дней со дня, когда декларация должна была быть зарегистрирована или возвращена, или же через 5 рабочих дней со дня регистрации обращения с апелляцией в вышестоящую инстанцию) вы не получили письменного отказа или же вам отказали устно, можете смело выполнять строительные работы, руководствуясь принципом молчаливого согласия. ■

ПОДРЯД ИЛИ ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ МЕТОД?

Строительство может осуществляться подрядным (с привлечением подрядной организации) и хозяйственным (самостоятельное строительство) способами.

Выбор зависит от различных факторов: сметы и масштаба строительства, наличия заслуживающей доверия подрядной организации, собственного опыта.

Исходя из положений Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности», можно сделать вывод, что **ключевое значение для строительства как подрядным, так и хозяйственным методом остается уровень сложности объекта.** В зависимости от сложности, строительство может осуществляться:

- без каких-либо разрешений (на основании строительного паспорта) – после подачи уведомления о начале работ;
- на основании зарегистрированной декларации о начале выполнения строительных работ (для I–III категорий сложности);
- на основании разрешения на выполнение строительных работ (для объектов IV–V категорий сложности).

При этом Законом Украины «О регулировании градостроительной деятельности» прямо не урегулирован вопрос касательно подрядного и хозяйственного способа строительства, также как и не установлено прямое требование выполнять строительные работы исключительно с привлечением подрядчика.

Следует обратить внимание, что закон оперирует термином «заказчик». Это физическое или юридическое лицо, которое имеет намерение по застройке территории (одного или нескольких земельных участков) и подало в установленном законодательством порядке соответствующее заявление. **Основной сложностью при хозяйственном способе строительства является необходимость разработки проектной документации и проведения** в определенных случаях (ст. 31) **экспертизы.**

Проектные работы – это работы, связанные с осуществлением инженерных изысканий и созданием проектной документации для объектов строительства (п. 2 Порядка разработки проектной документации на строительство объекта). Такие работы могут выполняться исключительно проектировщиком – юридическим или физическим лицом-предпринимателем, которое имеет лицензию на соответствующий вид деятельности согласно законодательству или квалификационный сертификат архитектора.

Нормативные документы

- **Закон Украины «О регулировании градостроительной деятельности» №3038-VI от 17.02.2011 г.**
- **Постановление КМУ «О некоторых вопросах выполнения подготовительных и строительных работ» от 13.04.2011 г. №466**
- **Постановление КМУ «Об утверждении Порядка отнесения объектов строительства к IV и V категориям сложности» от 27.04.2011 г. №537**
- **Постановление КМУ «Об утверждении Порядка осуществления государственного архитектурно-строительного контроля» от 23.05.2011 г. №553**
- **Кодекс Украины об административных правонарушениях от 07.12.1984 г. в редакции от 17.02.2011 г.**
- **Порядок проведения профессиональной аттестации ответственных исполнителей отдельных видов работ (услуг), связанных с созданием объектов архитектуры, утвержденный Постановлением КМУ от 23.05.2011 г. №554**
- **Порядок разработки проектной документации на строительство объекта, утвержденный Приказом Министерства регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины от 16.05.2011 г. №45**
- **Письмо Госкомитета по вопросу регуляторной политики и предпринимательства от 22.10.2009 г. №12907**