

Апанасенко К. І.,

*к.ю.н., доцент, доцент кафедри
цивільного,*

господарського права та процесу

*Навчально-наукового інституту права і
соціальних технологій*

*Чернігівського національного
технологічного університету*

ПРО ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ДОЗВОЛУ НА ПОРУШЕННЯ ОБ'ЄКТІВ БЛАГОУСТРОЮ

Для суб'єктів господарювання у різних населених пунктах України (включаючи окуповану територію Автономної Республіки Крим) актуальним в останні роки залишається питання легітимного встановлення та експлуатації малих архітектурних форм для здійснення підприємництва. Останнім часом у засобах масової інформації частішими стали інформаційні повідомлення про знесення незаконно розміщених малих архітектурних форм у Києві, дуже актуалізувалось це питання для підприємців Криму після його анексії (особливо для підприємців Сімферополя, а також тих, які займаються підприємництвом на території гори Ай-Петрі). Дії органів місцевого самоврядування по знесенню малих архітектурних форм пояснюються у більшості випадків фактами протизаконного розміщення відповідних об'єктів на комунальних землях. Тому дослідження правового регулювання відносин з видачі відповідного дозволу органами місцевого самоврядування та його проблем є своєчасним і важливим з практичної точки зору.

Відповідно до пп. 17 п. «а» ч. 1 ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 14 ч. 2 ст. 10, ч. 1 ст. 26-1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» виконавчі органи сільських, селищних, міських рад видають дозвіл на порушення об'єктів благоустрою. Видача такого дозволу передбачена позицією 144 Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженого Законом України від 19 травня 2011 року. Такий дозвіл видається юридичним особам і фізичним особам - підприємцям, що здійснюють порушення об'єктів благоустрою, пов'язане з проведенням земляних та/або ремонтних робіт (наприклад, на земляні або монтажні роботи, не пов'язані з прокладенням, перекладенням, ремонтом інженерних мереж і споруд, та ін.). Повний перелік робіт, для проведення яких необхідно отримання дозволу, наведено у додатку 3 до Типового порядку видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 року № 870 (далі - Типового порядку).

Відповідно до п. 10 додатку 3 до Типового порядку, для встановлення нових, відновлення, ремонту та заміни існуючих малих архітектурних форм повинен видаватись дозвіл на порушення об'єктів благоустрою. Саме відносини з видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою у таких випадках і будемо досліджувати у роботі.

Слід підкреслити, що встановлення малих архітектурних форм не є будівництвом, а тому для розміщення МАФів не потрібно отримувати містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки (пп. 13, 18 Переліку об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються, затвердженого наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 7 липня 2011 року № 109). У разі, якщо власник або законний користувач земельної ділянки на належній йому ділянці має намір встановити малу архітектурну форму, то дозвіл на порушення об'єктів благоустрою отримувати не потрібно (абз. 2 ч. 1 ст. 26-1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»).

Дослідження практики роботи органів місцевого самоврядування в Чернігівській та Івано-Франківській областях (за офіційною інформацією на сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у вкладці «Реєстр адміністративних послуг місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (у розрізі адміністративно-територіальних одиниць України)» засвідчує, що норми Типового порядку щодо видачі дозволу на порушення об'єктів благоустрою для розміщення МАФів фактично не застосовуються. Виконавчі органи місцевих рад надають право на розміщення малих архітектурних форм на території населених пунктів шляхом видачі *паспорту прив'язки тимчасових споруд для впровадження підприємницької діяльності*. При цьому вони посилаються на наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21 жовтня 2011 року № 244 «Про затвердження порядку розміщення тимчасових споруд для впровадження підприємницької діяльності». Наприклад, паспорт прив'язки тимчасових споруд для впровадження підприємницької діяльності видається виконавчими органами Прилуцької і Чернігівської міських рад у Чернігівській області, Калуської, Коломийської, Яремчанської міської ради, Єзупільської селищної ради Тисменицького району Івано-Франківської області. Посилаючись на Конституцію України і Закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про благоустрій населених пунктів», Івано-Франківська міська рада, натомість, видає дозвіл на встановлення тимчасової торгової споруди для ведення підприємницької діяльності, здійснює погодження паспорту літнього торгового майданчика. Коломийська міська рада видає як дозвіл на порушення благоустрою, так і висновок про можливість розміщення тимчасових споруд для впровадження підприємницької діяльності, базуючись на нормах статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Для аналізу ситуації, що склалась, слід насамперед зазначити, що законодавство розмежує поняття малої архітектурної форми і тимчасової споруди для впровадження підприємницької діяльності, а також правила їх видачі.

Згідно з ч. 2 ст. 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» тимчасова споруда торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності - це одноповерхова споруда, що виготовляється з полегшених конструкцій з урахуванням основних вимог до споруд, визначених технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд, і встановлюється тимчасово, без улаштування фундаменту. Водночас мала архітектурна форма - це елемент декоративного чи іншого оснащення об'єкта благоустрою. До малих архітектурних форм належать: альтанки, павільйони, навіси; паркові арки (аркади) і колони (колонади); вуличні вази, вазони і амфори; декоративна та ігрова скульптура; вуличні меблі (лавки, лави, столи); сходи, балюстради; паркові містки; огорожі, ворота, ґрати; інформаційні стенди, дошки, вивіски; інші елементи благоустрою, визначені законодавством (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про благоустрій населених пунктів»).

Відповідно до чч. 3, 4 ст. 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» розміщення *малих архітектурних форм* здійснюється відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» (тобто на підставі *дозволу на порушення об'єктів благоустрою*). Водночас розміщення *тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності* здійснюється в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування, тобто згідно з названим вище наказом Мінрегіонбуду від 21 жовтня 2011 року № 244 на підставі *паспорту прив'язки тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності*. Як було нами з'ясовано, останній видається доволі часто у практиці роботи органів місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу на ту обставину, що Закон України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» не передбачає такого виду документів дозвільного характеру, як паспорт прив'язки тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності, хоча Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», прямо не називаючи відповідний документ, передбачає його видачу у частині 4 статті 28. Відповідно до чч. 2, 8 ст. 1 Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» забороняється вимагати від суб'єктів господарювання отримання документів дозвільного характеру, які не внесені до Переліку, затвердженого цим Законом. Необхідність одержання документів дозвільного характеру, встановлена законами, виникає виключно після внесення таких документів до Переліку, крім випадків, передбачених частиною четвертою цієї статті (мова йде про

документи дозвільного характеру, необхідність видачі яких встановлюється міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України). Значить, видача вказаного документа суперечить законодавству, хоча і практикується доволі широко.

Такі обставини, мабуть, можна пояснити тим, що процедура видачі паспорта прив'язки тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності передбачає зважування інтересів і підприємця, що планує займатись господарською діяльністю на відповідній земельній ділянці, і відповідної територіальної громади. Для його отримання слід додати до відповідної заяви графічні матеріали із зазначенням бажаного місця розташування тимчасової споруди, виконані замовником у довільній формі на топографо-геодезичній основі М 1:500 кресленнями контурів тимчасової споруди з прив'язкою до місцевості. Згідно з пп. 2.4, 2.5 наказу Мінрегіонбуду України від 21 жовтня 2011 року № 244 орган з питань містобудування та архітектури, який утворено у складі виконавчого органу відповідної сільської, селищної, міської ради, районної державної адміністрації, визначає відповідність намірів щодо місця розташування тимчасової споруди комплексній схемі розміщення тимчасових споруд (у разі її наявності), будівельним нормам; у випадку невідповідності вказаних намірів комплексній схемі розміщення тимчасових споруд, будівельним нормам у розміщенні тимчасової споруди відмовляють.

Водночас, для одержання дозволу на порушення благоустрою особливих вимог держава не пред'являє. Згідно з указаним Типовим порядком, дозвіл видається виконавчим органом сільської, селищної, міської ради за місцем проведення робіт на підставі лише письмової заяви, що подається відповідною юридичною особою чи фізичною особою - підприємцем за встановленою формою. Причому ця заява є достатньо малоінформативною: у ній зазначається, яка організація, з якою метою, в якій формі і де саме буде здійснювати порушення благоустрою. Інші документи для отримання дозволу не вимагаються. Дозвіл видається протягом 10 робочих днів з дня реєстрації заяви. Видача дозволу, його переоформлення, видача дубліката та анулювання дозволу здійснюються на безоплатній основі. Строк дії дозволу визначається з урахуванням умов проведення робіт і не може перевищувати один рік.

Підставами для відмови у видачі дозволу, що визначені Законом України «Про благоустрій населених пунктів», є наступні обставини: подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для одержання дозволу згідно із встановленим переліком; невідповідність поданих документів вимогам законодавства; виявлення недостовірних відомостей у поданих документах.

Як бачимо, підстави для відмови у видачі дозволу достатньо формальні, не передбачають, наприклад, таких обставин, як невідповідність розміщення малої архітектурної форми містобудівній документації, будівельним нормам.

Згідно з ч. 11 ст. 26-1 Закону «Про благоустрій населених пунктів» особа, яка виконала на об'єктах благоустрою земляні та/або ремонтні роботи, зобов'язана власними силами привести цей об'єкт благоустрою у належний стан або може у визначених Законом випадках сплатити його відновну вартість.

Зважаючи на викладені вище правила видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою та їх використання (особливо, підстави відмови у видачі, умови повернення об'єктів благоустрою після користування), складається враження, що відповідні правові норми визначені саме для різних видів земляних робіт, а не для розміщення малих архітектурних форм на відповідних об'єктах, хоча таке розміщення і трактується як порушення об'єктів благоустрою. Можливо, тому органи місцевого самоврядування, достатньо глибоко володіючи відповідною проблематикою, і не поспішають практикувати видачу дозволів на порушення об'єктів благоустрою у випадку вирішення питання про розміщення малих архітектурних форм на таких об'єктах.

Отже, ситуація, що скалась у сфері видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою, достатньо тривожна, оскільки немала кількість органів місцевого самоврядування, лише за нашим дослідженням, прямо порушує законодавство про дозвільну систему у сфері господарювання і законодавство про місцеве самоврядування, що є неприпустимим. Тому і нормативні акти відповідних органів місцевого самоврядування, і практика їх діяльності з видачі аналізованих документів дозвільного характеру має бути приведена у відповідність до чинного законодавства України.

Одночасно потребує суттєвого перегляду Типовий порядок видачі дозволів на порушення об'єктів благоустрою або відмови в їх видачі, переоформлення, видачі дублікатів, анулювання дозволів, затверджений постановою КМУ від 30 жовтня 2013 року № 870. Видачу дозволів на порушення об'єктів благоустрою для розміщення малих архітектурних форм варто обумовити подачею документів, визначених у пункті 2.3 наказу Мінрегіонбуду України від 21 жовтня 2011 року № 244, або аналогічних документів. Розміщення МАФів має здійснюватись з урахуванням наявного облаштування відповідного архітектурного простору у передбачуваному місці їх розташування, а відповідна дозвільна процедура має спрямовуватись як на забезпечення належного управління господарською діяльністю підприємців, так і на забезпечення раціонального використання земель і територій для містобудівних потреб, збереження традиційного характеру середовища населених пунктів, урахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій, як того вимагає Закон України «Про основи містобудування» (ст. 5).

Відкритим залишається питання про законність видачі паспорту прив'язки тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності. На нашу думку, його видача суперечить Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності».

УДК 346.5
ББК 67.404
I-73

*Друкується за рішенням Вченої ради
Чернігівського національного технологічного університету
від 26 грудня 2016 року № 11*

Інтеграція юридичної науки та практики з питань регулювання підприємницької діяльності як основа сталого розвитку вітчизняного законодавства: матеріали науково-практичного семінару (м. Чернігів, 6 грудня 2016 р.); за заг. ред. І. М. Колодій /Чернігівський національний технологічний ун-т. - Ч. : ЧНТУ, 2016. – 108 с.

Збірник містить тези доповідей, які присвячені актуальним питанням юридичної науки та практики з питань регулювання підприємницької діяльності у сучасних умовах в Україні.

До збірника включені тези науковців, працівників органів прокуратури, юстиції та студентів.

*Тези доповідей друкуються мовою оригіналу.
Відповідальність за точність поданих фактів, цитат і прізвищ несуть
автори.*

УДК 346.5
ББК 67.404
© Чернігівський національний технологічний університет, 2016