

ПРАВОВИЙ КОНТРОЛЬ ДІЯЛЬНОСТІ БІЗНЕСУ В УМОВАХ ВІЙНИ

LEGAL CONTROL OF BUSINESS ACTIVITIES IN THE CONDITIONS OF WAR

Керечан Д.М., аспірант кафедри кримінального права і правосуддя
Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені Академіка Степана Дем'ячука

У статті визначено сутність та призначення правового контролю у сфері будівництва, висвітлено основи його здійснення в умовах сучасності. Особливу увагу приділено сфері містобудування та здійсненню контролю на всіх етапах будівництва. Визначено завдання державного регулювання у сфері будівництва, одним із яких є саме державний контроль, який виконується шляхом проведення певних організаційно-правових, інформаційних, кадрових, методичних, технічних та інших заходів. Встановлено, що правовий контроль в сфері будівництва в законодавстві України вказаний як вид контролю, що ототожнюється з державним архітектурно-будівельним контролем. З'ясовано, що державний архітектурно-будівельний контроль будь-якого об'єкта здійснюється на таких стадіях як підготовка до будівництва, капітальне будівництво та експлуатація об'єкта. Визначено, що вимоги до містобудівної діяльності є обов'язковими для всіх, а за їх невиконання настає юридична відповідальність. Розглянуто зміни, які внесені у Закон України «Про основи містобудування», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», Закон України «Про будівельні норми» у відповідності до положень Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності». Визначено, що дії державних будівельних норм і стандартів під час війни регламентуються Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку розроблення, погодження, затвердження, реєстрації, внесення змін до будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність» від 3 травня 2022 року № 530. Доведено, що правовий контроль у сфері будівництва попереджає вчинення правопорушення у цій сфері та дає можливість звернути увагу на етапи підготовки та виконання будівельних робіт.

Ключові слова: правовий контроль, воєнний стан, будівництво, сфера містобудівної діяльності, комплексне відновлення території.

The article defines the essence and purpose of legal control in the field of construction, highlights the basics of its implementation in modern conditions. Special attention is paid to the field of urban planning and control at all stages of construction. The task of state regulation in the field of construction is defined, one of which is precisely state control, which is carried out by carrying out certain organizational and legal, informational, personnel, methodical, technical and other measures. It has been established that legal control in the field of construction is indicated in the legislation of Ukraine as a type of control identified with state architectural and construction control. It was found that the state architectural and construction control of any object is carried out at such stages as preparation for construction, capital construction and operation of the object. It was determined that the requirements for urban development activities are mandatory for everyone, and legal liability arises for their non-fulfillment. The changes made to the Law of Ukraine «On the Basics of Town Planning», the Law of Ukraine «On Regulation of Town Planning Activities», the Law of Ukraine «On Building Regulations» in accordance with the provisions of the Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Priority Measures to Reform the Sphere of Town Planning Activities were considered». It was determined that the actions of state building norms and standards during the war are regulated by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Amendments to the Procedure for Development, Approval, Approval, Registration, Amendments to Building Norms and Recognizing Them as Expired» dated May 3, 2022 № 530. It has been proven that legal control in the field of construction prevents the commission of an offense in this field and gives an opportunity to pay attention to the stages of preparation and execution of construction works.

Key words: legal control, martial law, construction, the sphere of urban planning activity, comprehensive restoration of the territory.

Постановка проблеми. Правовий контроль є одним із ключових способів забезпечення законності та дисципліни в будівельній сфері. Водночас це найважливіша функція держави. Без організації та здійснення правового контролю у цій сфері будь-яка діяльність призведе до ускладнення ефективної роботи національних інституцій та інших національних і недержавних будівельних структур. Такий контроль є чинником, який керує поведінкою як державних службовців, так і інших суб'єктів містобудівної діяльності незалежно від форми власності. Через прогалини у законодавстві, державний контроль досить часто і не може здійснюватися на стадії підготовки та проведення будівельних робіт. А це, в свою чергу, породжує недотримання вимог цілої низки нормативно-правових актів, що повинні бути враховані на стадії проектування та виконання будівельних робіт.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам правового контролю присвятили свої дослідження науковці різних періодів: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, А. В. Матвійчук, Шемшученко, К. В. Шоріна та інші. При цьому в основному вивчали організаційно-правові засади державного контролю у сферах загальноуправлінських і наглядових питань, адміністративно-владного, фінансового, судового та інших видів контролю, прокурорського нагляду. Комплекс розвитку та функціональні питання державного контролю у сфері будівництва в нових економічних, політико-правових реаліях сучасності не знайшли належного висвітлення.

Мета статті полягає у визначенні сутності і призначення правового контролю у сфері будівництва, висвітлення основ його здійснення в умовах сучасності.

Виклад основного матеріалу. Після оголошення 24 лютого 2022 року на території України воєнного стану та початку активної фази бойових дій більша частина бізнесу була фактично зупинена через ряд обставин. Бойові дії на певних територіях призвели до економічного спаду ділової активності та зупинили здійснення підприємницької діяльності. Крім того значна шкода була нанесена будівлям і спорудам, внаслідок ракетних обстрілів знищена інфраструктура у багатьох містах.

Доцільно зауважити, що будівництво є сферою матеріального виробництва, яка забезпечує створення і реконструкцію об'єктів виробничого, комунально-побутового, соціально-культурного та житлового призначення [1, с. 168].

Основними завданнями державного регулювання у сфері будівництва є: 1) реалізація єдиної технологічної політики в галузі; 2) планування та розробка організаційно-правових засад проектування та будівництва, їх матеріально-технічне та фінансове забезпечення; 3) розподіл та співпраця з персоналом; 4) техніка безпеки та організація охорони праці. 5) вживання заходів щодо підвищення якості будівництва та будівельно-монтажних робіт; 6) здійснення контролю за дотриманням будівельних правил, норм, стандартів тощо.

Важливе місце в цьому процесі займає правовий контроль, оскільки саме він має безпосереднє відношення до додержання положень Конституції України і законів Укра-

їни, інших нормативно-правових актів, забезпечення прав і свобод громадян України та інтересів держави в даній сфері. Ефективний правовий контроль вказує на фактичний стан справ та на те, як реалізується законодавство в сфері будівництва, наскільки ефективними є підзаконні акти, видані органами виконавчої влади [2].

Вивчаючи правовий контроль в сфері будівництва, необхідно відзначити, що в законодавстві України вказаний вид контролю ототожнюється з державним архітектурно-будівельним контролем.

Державний архітектурно-будівельний контроль будь-якого об'єкта здійснюється на таких стадіях як підготовка до будівництва, капітальне будівництво та експлуатація об'єкта.

На етапі підготовки до будівництва вирішуються такі питання, як фінансування, розробка проекту, вибір земельної ділянки, погодження проектною документації та отримання необхідних для початку дозволів. Безпосереднє капітальне будівництво триває з моменту початку за будови земельної ділянки до прийняття державним комітетом в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Етап експлуатації об'єкта – це процес перебудови, капітального ремонту та реставрації.

Доцільно відзначити, що державний архітектурно-будівельний контроль на всіх цих етапах може здійснюватися на практиці лише за умови, що будівництво здійснюється спеціалізованими будівельними підприємствами, установами та організаціями. У разі виконання будівельних робіт фізичною особою без залучення підрядника чи суб'єкта господарювання (так званий господарський спосіб будівництва) такою діяльністю не можна керувати. Тому державний архітектурно-будівельний контроль на етапі підготовки до будівництва та безпосередньо під час будівельних робіт є відсутнім. Причиною цього є недосконалість чинного законодавства про містобудівну діяльність [3].

У відповідності до Закону України «Про основи містобудування» [4] містобудування (містобудівна діяльність) – це створення та підтримка повноцінного життєвого середовища, в якому державні установи, органи місцевого самоврядування, компанії, установи, організації, громадяни та групи громадян включають прогнозування розвитку населених пунктів та територій, планування, забудову та інші сфери використання, проектування і будівництво об'єктів містобудування, будівництво інших об'єктів, відбудову історичних поселень із збереженням традиційного характеру навколишнього середовища, відновлення об'єктів культурної спадщини, створення інженерно-транспортної інфраструктури.

Доцільно зауважити, що вимоги до містобудівної діяльності є обов'язковими для всіх, а за їх невиконання настає юридична відповідальність. Проте є певні складнощі з притягненням до юридичної відповідальності.

Так, у статті 197-1 Кримінального кодексу України [5] зазначено, що кримінальна відповідальність за будь-яке будівництво встановлювалася лише за самовільно зайняту ділянку, якщо захоплення ділянки завдало істотної шкоди власнику. Якщо зайнято невелику територію або будується будівля на власній землі, кримінальної відповідальності за самовільне будівництво немає. Статтею 376 Цивільного кодексу України [6] визначено, що той, хто має або займається самостійним будівництвом нерухомості, не вступає у власність на неї. У разі незгоди власника (користувача) земельної ділянки з визнанням права власності на нерухоме майно за особою, яка здійснила (здійснює) самовільне будівництво земельної ділянки, або якщо це порушує права інших осіб, нерухоме майно може бути демонтованим силами або за рахунок особи, яка добровільно виконала (виконує) будівельні роботи. З різних причин органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, які здійснюють повноваження власників земельних ділянок

спільної чи державної власності, вимагають демонтажу самовільно зведених споруд або надання права власності на такі об'єкти. Тому після будівництва особа може вимагати надання їй земельної ділянки та звертатися до відповідних органів. Цей кодекс також вказує на те, що до завершення будівництва (створення об'єкта) особа буде вважатися власником матеріалів, обладнання тощо, використаних у процесі цього будівництва (створення об'єкта).

Наведені положення Цивільного кодексу України не дозволяють правильно застосовувати заходи адміністративної відповідальності. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення [7] передбачає цілу низку правопорушень у сфері містобудування. Проте визнати добровільне приватне будівництво будівельною діяльністю дуже складно, поки не буде завершено саме будівництво і громадяни не звернуться до суду з позовом про надання приватної споруди у власність. А після завершення будівельних робіт правовий вплив на правопорушника мінімальний, особливо враховуючи витрати на будівництво та невеликі штрафи громадян за такі правопорушення порівняно з організаційною складністю погодження проектною документації.

Насправді забудовники (інвестори будівництва) можуть бути позбавлені можливості виконати певні вимоги після застосування Містобудівних умов та обмежень забудови земельної ділянки (далі – МУО), оскільки не отримали дозвіл та готовність до виконання будівельних робіт саме у зв'язку зі змінами до законодавства про містобудування.

Факт одержання МУО свідчить лише про те, що забудовник виявив бажання будувати певну земельну ділянку, і в подальшому вона буде забудована відповідно до містобудівних обмежень, встановлених МУО. Для цього потрібно розробити проект. Після цього проводять перевірку на стан (для будівельних об'єктів категорії складності СС2 і вище).

Зупиняючись на дії державних будівельних норм і стандартів під час війни, доречно зазначити, що в умовах воєнного стану Кабінетом Міністрів України було ухвалено рішення, за яким дозволяють швидко розробляти і змінювати будівельні норми. Регламентуються такі дії Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку розроблення, погодження, затвердження, реєстрації, внесення змін до будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність» від 3 травня 2022 року № 530 [8].

Доцільно зауважити, що тисячі будинків, шкіл, лікарень та будівель різного призначення серйозно постраждали внаслідок збройного нападу держави-окупанта на Україну. Прийняті рішення у сфері будівельної діяльності прискорять їх відновлення. Тут йдеться про дуже важливі об'єкти, особливо будівельні об'єкти, необхідність яких проявляється у підвищенні обороноздатності України, а також будівлі для постійного і тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб і промислових об'єктів, переміщених з ворожих територій. Таким чином, ухвалена Урядом постанова може спростити та запровадити розроблення, затвердження, реєстрацію, внесення змін до національних реєстрацій та визнання їх такими, що втратили чинність на період дії воєнного стану та протягом наступних 90 календарних днів.

12 травня Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» [9], згідно із яким передбачено спрощення процедур у сфері містобудівної діяльності в умовах воєнного стану. Положеннями цього документу передбачено: 1) комплекс основних просторових і соціально-економічних пріоритетів щодо забезпечення відновлення населених пунктів (територій), які постраждали внаслідок бойових дій, тероризму, диверсій, надзвичай-

них ситуацій, а також є місцями соціальної концентрації; 2) нормативний порядок розміщення тимчасових споруд та їх комплексів, що призначені для тимчасового проживання та обслуговування внутрішньо переміщених осіб в Україні; 3) будівництво та реконструкція приміщень для тимчасового проживання осіб, які втратили житло внаслідок надзвичайної ситуації; 4) розподіл виробничих потужностей підприємств, евакуйованих внаслідок збройного вторгнення держави-окупанта; 5) порядок дослідження об'єктів нерухомого майна, які постраждали внаслідок війни; 6) визнання такими, що втратили чинність, або такими, що не застосовуються, під час розроблення, погодження, реєстрації, внесення змін до Закону про будівництво норм, набрання чинності та воєнного стану.

Зокрема, положеннями цього документу дозволено встановлювати та змінювати цільове призначення земельних ділянок державної та комунальної власності під час воєнного стану. Проте ця норма має деякі обмеження. Так, не поширюється на території природоохоронної та ландшафтної рекреації, землі історико-культурного призначення, водного фонду (крім місць розташування річкових портів/терміналів). Також на цих землях заборонено будувати тимчасове житло для внутрішньо переміщених осіб.

З початку роботи в умовах воєнного стану ДІАМ (Державною інспекцією архітектури та містобудування України) опрацьовано більше 10000 звернень замовників, однак за останній місяць спостерігалася тенденція зростання обсягів будівництва у різних областях, зростає кількість звернень щодо видачі дозволів на виконання будівельних робіт та сертифікатів про прийняття в експлуатацію об'єктів [10].

В період з 15 травня по 15 червня 2022 року активувалося будівництво в Київській та Львівській областях, саме тут надійшла найбільша кількість звернень щодо прийняття в експлуатацію об'єктів. Також спостерігається позитивна динаміка у таких областях як Хмельницька, Закарпатська та Одеська. За період з 15 березня по 15 червня головними інспекторами будівельного нагляду ДІАМ опрацьовано: 3784 повідомлення про початок будівельних робіт; 5514 декларацій про готовність об'єкта до експлуатації (в тому числі за амністією); 270 дозволів на виконання будівельних робіт; 207 сертифікатів про прийняття об'єкта в експлуатацію; 847 змін до повідомлень, декларацій та дозволів [10].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» [9] були внесені зміни та доповнення в наступні нормативно-правові акти: Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»; Закон України «Про будівельні норми»; Закон України «Про правовий режим воєнного стану»; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель»; Закон України «Про стандартизацію»; Закон України «Про інвестиційну діяльність»; Закон України «Про ціни і ціноутворення»; Закон України «Про надання будівельної продукції на ринку».

Зміни у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» [11] в основному пов'язані з комплексним відновленням населеного пункту. Програма такого відновлення визначає основні просторові та соціально-економічні пріоритети та набір пріоритетів для забезпечення відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок бойових дій, тероризму та диверсій. Містобудівна документація виготовляється у формі електронних документів, формат яких встановлюється Кабінетом Міністрів України. Крім того, замовниками робіт з національної стандартизації може стати центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва за рахунок коштів державного бюджету.

Рішенням сільської адміністрації, селищної міської ради розроблено комплексну програму відновлення, яка повинна включати [9]: 1) загальну характеристику населеного пункту (території), відносно якого ця програма розробляється; 2) відомості про необхідність підготовки території та ступінь пошкодження, заподіяні воєнними діями, терористичними актами, диверсіями та надзвичайними ситуаціями; 3) загальні підходи до комплексного відновлення населених пунктів (територій) та заходи щодо їх реалізації; 4) відомості про технічну можливість, економічну доцільність усунення пошкоджень шляхом виконання реконструкційних робіт, великомасштабного або поточного ремонту; 5) визначення застосування проекту повторного використання та інформацію про можливість, економічну доцільність відновлення об'єктів шляхом нового будівництва або пропозиції щодо будівництва нових об'єктів, не пошкоджених і не зруйнованих; 6) відомості про необхідні заходи щодо технічної підготовки та охорони території; 7) пропозиції щодо зручності зміни функціональних завдань території; 8) пропозиції щодо зручності переміщення виробничих потужностей; 9) попередні фінансово-економічні розрахунки заходів щодо комплексного відновлення території; 10) пропозиції щодо фінансування коштів на комплексне відновлення території.

«Програма комплексного відновлення не підлягає стратегічній екологічній оцінці, розгляду архітектурно-містобудівною радою та громадському обговоренню» [9]. Під час дії правового режиму воєнного стану на території, на якій його введено, допускається встановлення та зміна цільового призначення земельної ділянки державної та комунальної власності. У випадку, якщо під час дії воєнного стану або протягом шести місяців з дня його завершення, на підставі висновку не розроблено проектну документацію на будівництво та не отримано право на виконання будівельних робіт, такий висновок, як особлива форма містобудівних умов та обмежень, втрачає чинність.

У Законі України «Про будівельні норми» [12] зазначено, що створення та зберігання фондів будівельних норм здійснюватиметься в межах коштів, що виділяються з Державного бюджету України на фінансування робіт із стандартизації будівництва. У період дії воєнного стану на території України та протягом наступних 90 календарних днів після його припинення чи скасування суб'єкти нормування здійснюватимуть роботу із нормування у будівництві в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Внесені певні доповнення і в Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [13]. Зазначається, що «у випадку необхідності переміщення (евакуації) виробничих потужностей підприємств будь-якої форми власності із зони бойових дій, обласна військова адміністрація, з території якої переміщуються (евакууються) виробничі потужності підприємства, та обласна державна адміністрація (обласна військова адміністрація (у разі її утворення), на територію якої вони переміщуються (евакууються) приймають спільне рішення, яким визначаються: перелік осіб, яким надається право на одержання в оренду без проведення земельних торгів земельної ділянки державної, комунальної власності, необхідної для розміщення виробничих потужностей підприємств, переміщених (евакуйованих) із зон бойових дій; перелік підприємств, виробничі потужності яких підлягають переміщенню (евакуації) із зони бойових дій».

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» [14] містобудівна документація на місцевому рівні, затверджена до набрання чинності Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності» [9], зберігає чинність.

Висновки. Суть правового контролю у сфері будівництва полягає у здійсненні комплексу правових, кадрових, системних, інформаційних, технічних та інших заходів у цій сфері, спрямованих на дотримання вимог чинного законодавства, планування та розробку організаційно-правових засад проектування та будівництва, їх матеріального, технічного та фінансового забезпечення, регулювання, взаємодії з персоналом, організацію техніки безпеки та охорони праці, підвищення якості будівництва та будівельно-монтажних робіт, здійснення заходів щодо дотримання будівельних правил, норм і стандартів.

Встановлено, що в Україні має здійснюватися подальше оновлення сутності та мети правового контролю у сфері

будівництва, особливо в індивідуальній будівельній діяльності громадян. Методи такого оновлення сьогодні набули різного змісту і вважаються тісно пов'язаними з функціями контролю (правоохоронна, регулятивна, профілактична, інформаційна). У залежності від завдання, яке покладається на правовий контроль у сфері будівництва в тому чи іншому напрямі, особлива функція такого контролю є надзвичайно важливою та необхідною для визначення основного змісту загальнодержавного контролю в тій чи іншій сфері будівельної діяльності. Правовий контроль попереджає вчинення правопорушення у сфері будівництва та дає можливість звернути увагу на етапи підготовки та виконання будівельних робіт.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У 2-х т. Т. 2. Особлива частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К. : Юрид. думка, 2005. 624 с.
2. Матвійчук А. В. Особливості здійснення державного архітектурно-будівельного контролю за індивідуальною будівельною діяльністю громадян. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2008. Вип. 41. С. 213–219.
3. Матвійчук А. В. Сутність державного контролю у галузі будівництва. *Право і Безпека*. 2007. Т. 6, № 2. С. 141–144.
4. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 № 2780-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text>
5. Кримінальний кодекс України : Кодекс від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
6. Цивільний кодекс України : Кодекс від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
8. Про внесення змін до Порядку розроблення, погодження, затвердження, реєстрації, внесення змін до будівельних норм та визнання їх такими, що втратили чинність : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 травня 2022 р. № 530. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-2022-п#Text>
9. Про внесення змін до деяких законів України щодо першочергових заходів реформування сфери містобудівної діяльності : Закон України від 12.05.2022 № 2254-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2254-20#Text>
10. З початку роботи в умовах воєнного стану ДІАМ опрацьовано більше 10 000 звернень замовників. Офіційний сайт Державної інспекції архітектури та містобудування України. URL: <https://diam.gov.ua/news/z-pochatku-roboti-v-umovah-voennogo-stanu-diam-opracovano-bilshe-10000-zvernen-zamovnikiv>
11. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>
12. Про будівельні норми : Закон України від 05.11.2009 № 1704-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17#Text>
13. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель : Закон України від 17.06.2020 № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text>