

О. В. Медведчук,
к. держ. упр., доцент кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ
ORCID ID: 0000-0002-2795-8193

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.5—6.89

РЕФОРМУВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ НОВАЦІЙ

O. Medvedchuk,
PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration,
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

REFORMING THE CONSTRUCTION INDUSTRY: PRACTICAL ASPECTS OF IMPLEMENTING LEGISLATIVE INNOVATIONS

За результатами комплексного аналізу норм Закону України від 17 жовтня 2019 року № 199-IX "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва", що набрали чинності на першому етапі його впровадження, виявлено особливості застосування новацій щодо: запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва; посилення безстроковості технічних умов для проектування об'єктів; удосконалення правового регулювання з питань створення і ведення містобудівного кадастру; здійснення архітектурної діяльності іноземцями; дотримання строків надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування; реклами об'єктів будівництва тощо. Попри загалом позитивну спрямованість означених змін, виявлено ризики та вади правового регулювання будівництва, серед яких: труднощі правозастосування правових норм, пов'язані з надмірним ускладненням положень щодо набрання ними чинності; негативні наслідки швидкого розгляду і прийняття Верховною Радою законопроектів, що призводить до виникнення правових колізій, прогалин і неузгодженостей; випадки неефективного регулювання. Розроблено пропозиції щодо удосконалення містобудівного законодавства.

The paper proves that improving a legal mechanism for public administration in construction is one of preconditions to construction industry growth. The comprehensive review of the Law of Ukraine of October 17, 2019 No. 199-IX On Amendments to Certain Legislative Acts on Improving the Administrative Services Procedure in the Field of Construction and the Launch of a Unified State Electronic System in the Field of Construction, which came into effect at the first stage of its implementation (December 01, 2019 and January 01, 2020), demonstrated features of the application of innovations in as follows: introducing a unified state electronic system in construction and its components (Register of construction activity, the user's electronic account, the electronic system portal); strengthening the open-ended duration of engineering specifications for designing construction projects; improving regulation on launch and maintenance of the urban cadastre; performing architectural activity by foreigners; complying with the terms of providing administrative services by local governments; advertising of construction projects, etc. Despite the generally positive nature of these changes, the risks and drawbacks of the regulation in construction were identified, including as follows: difficulties in enforcing legal rules due to the excessive complexity of the provisions on their entry into force; negative consequences of an expeditious review and adoption of bills by the Verkhovna Rada, which leads to a conflict of laws, gaps and inconsistencies; inefficient regulation. The paper contains proposals aimed to improve the urban planning legislation,

including alternatives to legal regulation over the performance of architectural activity by foreigners and stateless persons in Ukraine and on the monitoring of compliance with the requirements for advertising of construction projects. This paper examines the mechanisms for ensuring the implementation of laws adopted by the Verkhovna Rada. It establishes that with the amendments to the Rules of Procedure of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the implementation management of the adopted legislative acts of Ukraine is entrusted to the central executive bodies, which significantly enhances their role and, at the same time, strengthens the responsibility on these issues. The paper proves that a successful implementation of the Law No. 199-IX requires making timely amendments to the applicable acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and relevant ministries, conducting public awareness and sensitization campaigns, particularly amendments based on scientific research and generalization of the features of the new procedure for legal regulation of construction.

Ключові слова: будівництво, містобудування, законодавство, нормативно-правові акти, державне управління.

Keywords: construction, urban development, legislation, regulatory acts, public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Будівельна спільнота активно обговорює Закон України № 199-IX "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва" прийнятий 17 жовтня 2019 року [1]. Це великий за обсягом, складний, багатоаспектний і, певною мірою, неоднозначний документ. Зміни, що вносяться до 24-х законодавчих актів України, набирають чинності у сім етапів. Окремі норми та цілі статті у певні відрізки часу не застосовуються, а завершити реформування планується аж через два роки після набрання чинності цим Законом.

Потребують висвітлення основні новації цього Закону, що набрали чинності на перших етапах його реалізації, а також інструменти державного управління будівництвом, удосконалення яких передбачено. Аналіз практики застосування правових норм може бути корисним не лише широкому загалу учасників будівництва, але й при підготовці підзаконних актів органами влади, та сприятиме кращому розумінню і застосуванню законодавчих змін.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Правові проблеми реформування містобудівного законодавства вивчали О. Марушева, Ю. Прав, А. Гаврилов, І. Власенко. Технічне регулювання у будівництві стало предметом дослідження Д. Барзиловича та І. Лагунової. Вагомий внесок у розвиток означених питань внесли дослідники Наукової школи управління ризиками при будівництві та експлуатації об'єктів нерухомості під керівництвом О. Непомнящого, утвореної при Міжрегіональній академії управління персоналом. Однак темп законодавчих змін вимагає наукового аналізу й узагальнення нових законодавчих актів України, пов'язаних з реформою у будівництві, яким присвячено цю статтю.

МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є аналіз законодавчих новацій щодо шляхів розв'язання назрілих проблем регулюван-

ня будівництва в Україні та розроблення практичних рекомендацій з удосконалення містобудівного законодавства.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У ході проведеного аналізу українського законодавства у галузі будівництва вітчизняними вченими встановлено, що воно не завжди відповідає європейським вимогам, адже все ще містить норми, які регламентують не відкритий ринок, а командно-адміністративну економіку [2, с. 138]. Тож можна стверджувати, що подальше конструктивне реформування в означеній сфері є необхідним.

Основні новації Закону № 199-IX [1], який є ключовим реформаторським законодавчим актом у галузі будівництва, прийнятим Верховною Радою України IX скликання, вважаємо за доцільне висвітлити за етапами набрання чинності його норм (в рамках публікації розглянуто два етапи: 1 грудня 2019 року та 1 січня 2020 року).

Насамперед, як зазначено у пункті 1 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" [1], з 1 грудня 2019 року набрав чинності власне весь Закон. Однак у разі детального вивчення встановлено, що частка норм, які набрали чинності і застосовуються з 1 грудня 2019 року, є незначною та, без урахування самих прикінцевих положень, складає менше 2% від загального обсягу тексту Закону. Водночас низка норм і цілих статей, які набрали чинності, відповідно до пунктів 2—8 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" мають часові обмеження щодо застосування. Зокрема, у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності" [3] у певні періоди не застосовуються:

— з 1 грудня 2019 р. по 30 листопада 2020 р. статті — з 22-1 по 22-4, 26-1, 26-2, 26-4;

— з 1 грудня 2019 р. по 29 лютого 2020 р. — статті 26-3 та 26-5;

— з 1 березня 2020 р. по 30 листопада 2021 р. — абзаци одинадцятий-вісімнадцятий частини третьої статті 37, абзац третій частини третьої та частина четверта статті 39-3;

— з 1 червня 2020 р. по 30 листопада 2020 р. — абзаци п'ятий та шостий частини шостої статті 37, абзац

дев'ятнадцятий частини першої статті 41, абзаци одиннадцятий та чотирнадцятий частини четвертої статті 41-1; — з 1 серпня 2020 р. по 30 листопада 2020 р. — пункт 11 частини п'ятої статті 29;

— з 1 грудня 2020 р. по 30 листопада 2021 р. — пункт 2 частини восьмої статті 31, пункт 2 частини дев'ятої статті 36, друге речення абзацу третього частини другої та пункт 2 частини четвертої статті 39.

Крім того, абзац другий частини першої статті 27 Закону України "Про архітектурну діяльність" [4] у частині включення до Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва осіб, які мають відповідний кваліфікаційний сертифікат або отримали сертифікат за напрямом професійної атестації в органах з сертифікації персоналу, акредитованих відповідно до закону, не застосовується з 1 березня 2020 р. по 30 листопада 2020 р.

Як бачимо, обраний авторами Закону спосіб введення в дію законодавчих новацій є не зовсім типовим у рамках нормопроєктувальної техніки, то ж розібратися, що і коли застосовується, не так просто. Ситуація ускладнюється ще й тим, що в інформаційній базі "Законодавство України" на сайті Верховної Ради, яка для багатьох користувачів є основним джерелом правової інформації, текст статей, які у ті чи інші періоди часу не застосовуються, нічим не відрізняється від чинних і введених у дію норм, а посилання на відповідний пункт Закону № 199-IX під заголовком статті проблему не вирішує. У системі ЛІГА:ЗАКОН інформація представлена дещо краще. Тут, принаймні, замість відсилання до пункту Закону № 199-IX прямо вказано строки початку застосування правових норм, хоча сам їх текст, як і в попередньому випадку, виглядає так само, як і чинні та діючі норми. Тож у найближчі кілька років у Законі України "Про регулювання містобудівної діяльності" слід уважно читати не лише основний текст (статті та їх частини), але й примітки дрібним шрифтом, наведені у дужках, щодо особливостей їх застосування.

За результатами якісного контент-аналізу встановлено, що загалом (але не виключно) відтерміновано норми щодо:

1) запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (далі — ЄДЕС): основні норми не застосовуються до 30 листопада 2020 року; вимоги щодо формування через таку систему містобудівних умов і обмежень забудови земельної ділянки, технічних умов та змін до них, відображення геопросторової інформації з використанням картографічної основи Державного земельного кадастру, електронної інформаційної взаємодії з автоматизованою системою виконавчого провадження — до 30 листопада 2021 р.; відображення матеріалів технічної інвентаризації — до 30 листопада 2021 р., а внесення раніше виготовлених інвентаризаційних справ до ЄДЕС — до 30 листопада 2022 р.);

2) запровадження ідентифікатора об'єкта будівництва (не застосовується до 30 листопада 2020 р.);

3) присвоєння адрес об'єктам нерухомого майна (основні норми не застосовується до 29 лютого 2020 р., а особливості присвоєння, коригування адреси після запровадження електронної системи щодо об'єктів, право на виконання будівельних робіт щодо яких отримано до запровадження такої системи — до 30 листопада 2020 р.).

Перейдемо до змісту норм, які набрали чинності з 1 грудня 2019 р.

Щодо запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Хоча норми щодо безпосереднього запровадження ЄДЕС починають діяти лише через рік, запровадження цієї системи є основою Закону, що розглядається, а пункти Прикінцевих положень щодо її формування вже набрали чинності і застосовуються. ЄДЕС утворюється як складова містобудівного кадастру і складається з:

- 1) Реєстру будівельної діяльності (створення, збирання, накопичення, обробка, захист, облік інформації);
- 2) електронного кабінету користувача (взаємодія між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання адмінпослуг, а також отримання послуг);
- 3) порталу електронної системи (оболонка для доступу і взаємодії).

Передбачається, що ЄДЕС має містити всю інформацію, необхідну для здійснення будівництва, та взаємодіє з усіма необхідними електронними реєстрами і базами, а внесені до неї відомості є достовірними і можуть бути використані під час вирішення спорів.

Виключно в електронній формі подаватимуться документи щодо об'єктів класу наслідків СС2 та СС3 для:

- отримання вихідних даних (містобудівних умов та обмежень і технічних умов);
- експертизи проектної документації;
- оцінки впливу на довкілля;
- отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт;
- погодження обґрунтованих відхилень від будівельних норм;
- сертифікації енергетичної ефективності;
- прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів;
- технічної інвентаризації;
- присвоєння, зміни, коригування, анулювання адреси об'єкта нерухомого майна;
- обстеження інженерних систем будівлі.

За твердженням О. Марушевої, запровадження Єдиної державної електронної системи визначить подальші напрями нововведень, а підвищення ефективності запроваджених змін у межах реалізації положень Закону можна спостерігати вже на перших етапах, що дозволяє забезпечити скорочення строків надання адміністративних послуг у сфері будівництва, сприяє підвищенню якості їхнього надання, зниженню корупційних ризиків при наданні таких послуг [5, с. 15].

Щодо посилення безстроковості технічних умов. Перше речення абзацу першого частини сьомої статті 30 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" доповнено словами "або підприємства, установи та організації, які надали такі технічні умови" [3]. Отже, вимоги щодо безстроковості технічних умов для проектування об'єктів будівництва посилено: тепер вони є чинними до завершення будівництва об'єкта незалежно не лише від зміни замовника, як вимагалось і раніше, але й від зміни підприємства, установи та організації, яка їх надала.

Слід зазначити, що, попри позитивну роль, безстроковість технічних умов спричиняє певні ризики. Адже

за тривалого строку будівництва умови підключення до інженерних мереж можуть суттєво змінитися. Та й "резервування" обсягів і точок підключення, наданих у технічних умовах для об'єктів, які роками не споруджуються, створює проблеми, що породжує нові законодавчі ініціативи з обмеження такої безстроковості.

Щодо містобудівного кадастру. Статтю 22 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" [3] доповнено кількома, подекуди непримітними, але дуже важливими нормами.

Перше. Установлено, що складовою частиною містобудівного кадастру є Єдина державна електронна система у сфері будівництва. Радую, що законодавці не стали запроваджувати ще одну електронну систему, як це часто трапляється, а імплементували її до містобудівного кадастру. Це має стимулювати формування містобудівного кадастру на всіх рівнях та сприятиме налагодженню інформаційної взаємодії містобудівного кадастру, Державного земельного кадастру, інших кадастрів, реєстрів і баз даних.

Друге. Змістовне наповнення містобудівного кадастру доповнено даними про будівельну діяльність, що є необхідним для внесення до нього всієї інформації Реєстру будівельної діяльності, що є складовою частиною ЄДЕС.

Третє. Передбачено можливість ведення містобудівного кадастру не лише уповноваженими органами містобудування та архітектури, які можуть утворювати для цього служби містобудівного кадастру, але й іншими суб'єктами, визначеними цим Законом. Відмітимо, що дані ЄДЕС як складової містобудівного кадастру можуть зберігатися у Міністерстві розвитку громад та територій, Міністерстві цифрової трансформації і в його державного підприємства, яке буде визначено технічним адміністратором ЄДЕС, та у саморегулювальних організаціях у сфері архітектурної діяльності. В інших державних органах, органах місцевого самоврядування та державних підприємствах такі дані можуть зберігатися лише за рішенням Уряду.

Четверте. Передбачено можливість фінансування робіт зі створення містобудівного кадастру не лише за рахунок відповідних бюджетів, але й за кошти міжнародної технічної та/або поворотної або безповоротної фінансової допомоги міжнародних організацій. Безумовно, такий амбітний план як запровадження ЄДЕС потребуватиме значних фінансових ресурсів. Враховуючи слабкі темпи формування містобудівного кадастру, зокрема, через брак коштів, фінансова допомога не буде зайвою.

Про здійснення архітектурної діяльності іноземцями. Донедавна частина друга статті 20 Закону України "Про архітектурну діяльність" [4] передбачала, що на території України іноземці та особи без громадянства, які не отримали відповідний кваліфікаційний сертифікат, можуть виконувати роботи, визначені статтею 19 цього Закону, та брати участь у розробленні містобудівної документації, здійснювати проектування об'єктів архітектури, розробляти робочу документацію для будівництва лише на підставі договорів з суб'єктами підприємницької діяльності, які мають ліцензію на виконання окремих видів господарської діяльності у будівництві або із фахівцями, які мають кваліфікаційний

сертифікат. З 1 грудня 2019 року слова "з суб'єктами підприємницької діяльності, які мають ліцензію на виконання окремих видів господарської діяльності у будівництві" виключено. Тож означені особи можуть на території України працювати лише "на підставі договорів із фахівцями, які мають кваліфікаційний сертифікат". Про які договори йдеться — залишається незрозумілим, так само як і спосіб практичної реалізації цієї норми.

Виходячи з міжнародного досвіду, можемо запропонувати різні варіанти вирішення цього питання. Так, іноземці, які мають намір виконувати роботи, щодо яких встановлено персональну відповідальність, можуть на власний вибір пройти професійну атестацію відповідно до Закону України "Про архітектурну діяльність", або ж підтвердити свою кваліфікацію шляхом отримання:

— сертифіката, виданого на території іноземної держави акредитованим органом із сертифікації персоналу в рамках договору про взаємне визнання сертифікатів, укладеного Національним агентством з акредитації України;

— Європейської професійної карти, виданої за відповідною професією згідно з Директивою 2005/36/ЄС про визнання професійних кваліфікацій [6].

Однак практична реалізація таких підходів потребує додаткового законодавчого врегулювання.

Про дотримання строків надання адмінпослуг. За визначенням вітчизняних вчених, основними тенденціями вдосконалення державного регулювання у будівництві є: дерегуляція підприємницької діяльності; децентралізація управління будівництвом; акцент на регіональний розвиток і розвиток місцевих громад; перехід від функціонального до проектного управління тощо [7, с. 154]. Означене вимагає якісного надання адміністративних послуг, насамперед, органами місцевого самоврядування. Однак на практиці строки надання адмінпослуг іноді не узгоджуються із порядком діяльності виконавчих органів рад.

Так, відповідно до частини першої статті 53 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [8] засідання виконавчого комітету рад скликаються в міру необхідності, але не рідше одного разу на місяць. Законом № 199-ІХ установлено, що повноваження, пов'язані з наданням адміністративних послуг, здійснюються виконавчим комітетом сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі її створення) ради у визначений законом строк [1].

Також розширено можливості прийняття рішення місцевими радами про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою (у тому числі з метою забезпечення надання адміністративних послуг у строк, визначений законом) в межах повноважень, наданих законом.

І, врешті, внесено зміни до Закону України "Про доступ до публічної інформації" [9], якими дозволено не застосовувати до проектів рішень органів місцевого самоврядування, спрямованих на надання адміністративних послуг, вимоги щодо їх оприлюднення не пізніше як за 20 робочих днів до дати розгляду, якщо це призведе до порушення встановленого законом строку надання відповідної адміністративної послуги. Наскільки ці зміни будуть дієвими — покаже практика надання

адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Через два місяці з дня набрання чинності Законом № 199-IX, тобто 1 лютого 2020 року, запроваджена лише одна новація (пункт 9 розділу I Закону № 199-IX), і стосується вона питань реклами.

Зміни до Закону України "Про рекламу". Верховною Радою IX скликання лише за пів року зміни до Закону України "Про рекламу" [10] вносилися шість разів. То ж реформування, передбачене Законом № 199-IX, не можна розглядати без короткого історичного експерименту.

Вперше стаття 25-1, що регулює рекламу об'єктів будівництва, а також відповідні положення у статті 8 Закону України "Про рекламу", які дозволяли рекламу новобудов виключно при наявності необхідних ліцензій та дозволів, з'явилися ще у 2008 році [11]. Пізніше ці положення було удосконалено: встановлено заборону розповсюджувати рекламу про спорудження житлового будинку з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, ще й без документа про право власності або користування земельною ділянкою.

Верховна Рада України у 2019 році знову повернулася до цього питання. Прийнятий 2 жовтня Закон України № 139-IX "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку ліцензування господарської діяльності" [12], вирішуючи комплексно питання щодо удосконалення ліцензійних процедур, не оминув увагою і проблеми реклами нерухомості. Відповідні норми в законі систематизовано та уточнено. То ж після набрання ними чинності, що очікується через шість місяців з дня опублікування (18 квітня 2020 року), реклама об'єктів незавершеного будівництва, які споруджуються з використанням недержавних коштів, залучених від фізичних та юридичних осіб, дозволятиметься лише за наявності у замовника:

- права власності або користування земельною ділянкою;
- документів, що дають право на виконання будівельних робіт відповідно до Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності";
- ліцензії на провадження господарської діяльності для об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками.

Крім того для реклами житлових будинків, де кошти залучаються з використанням фінансово-кредитних механізмів, вимагається інформація про ліцензію управителя фонду фінансування будівництва або свідоцтво про реєстрацію випуску цільових облігацій.

Тепер повернемося до Закону № 199-IX, який було прийнято 17 жовтня 2019 року, тобто, всього лише через 2 тижні після прийняття Закону № 139-IX, і яким також внесено зміни до відповідних статей закону "Про рекламу". Зокрема, не змінюючи назву статті 25-1, яка стосується об'єктів будівництва, будівель, приміщень будь-якого призначення, Закон № 199-IX зводить зміст статті виключно до регулювання реклами об'єктів житлового будівництва [1]. Крім того, замість деталізованих вимог до документів, які є обов'язковими при рекламі об'єктів із залученням коштів через фінансово-

кредитні механізми, з'явилася відсилочна норма: така реклама дозволяється "за умови, якщо залучення коштів фізичних та юридичних осіб (у тому числі в управлінні) для спорудження таких об'єктів здійснюється відповідно до частини третьої статті 4 Закону України "Про інвестиційну діяльність". І третє — зобов'язання вказувати у рекламі ідентифікатор об'єкта будівництва в Єдиній державній електронній системі у сфері будівництва (для об'єктів, щодо яких набуто право на виконання будівельних робіт після запровадження ЄДЕС).

Не будемо зупинятися на детальному розгляді означених змін, оскільки їм судилося коротке існування: набравши чинності 1 лютого 2020 року, норми, внесені до Закону України "Про рекламу" Законом № 199-IX, вже 17 квітня втратять чинність та будуть замінені редакцією, визначеною Законом № 139-IX.

Тобто бачимо результат негативних наслідків швидкого розгляду і прийняття Верховною Радою законопроектів, коли під час внесення змін не враховуються закони, прийняті напередодні. Водночас виникають правові колізії, прогалини і неузгодженості, що ускладнюють правозастосування.

Водночас слід визнати, що наведені вади — не єдина проблема правового регулювання реклами об'єктів нерухомості, зокрема житла. Як свідчить практика, коригування статті 25-1 та відповідних положень статті 8 Закону України "Про рекламу" не має практичного результату, оскільки на сьогодні в Україні відсутній орган, який би контролював їх виконання.

Контроль за дотриманням законодавства України про рекламу здійснюють у межах своїх повноважень органи, визначені статтею 26 Закону України "Про рекламу" [10], серед яких зазначено і центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах будівництва, архітектури, — щодо спорудження житлового будинку. Чому ж Мінрегіон не контролює рекламу нерухомості, принаймні, як визначено цією статтею — житлової? Відповідь лежить у площині розподілу функцій між органами влади та в нормах загального законодавства у сфері державного контролю і нагляду.

Відповідно до статті 19 Конституції України [13], органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Водночас, як відомо, органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються виключно законами.

Міністерство розвитку громад та територій України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах будівництва, містобудування й архітектури, відповідно до закону не наділене функціями зі здійснення державного контролю за господарською діяльністю, не має визначених законом процедур та посадових осіб, які б такі функції здійснювали. То ж є нагальна необхідність внесення змін до статті 26 закону про рекламу в частині визначення контролюючого органу у цій сфері.

Такі повноваження, на нашу думку, можуть бути покладені на місцеві органи архітектури, як це було до внесення змін у Закон України "Про рекламу" у 2012 році, або ж на Держпродспоживслужбу — центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, яка опікується питаннями щодо захисту прав споживачів усіх інших видів реклами.

Про механізми забезпечення виконання прийнятих законів. Відповідно до пункту 11 розділу II Закону № 199-IX Кабінет Міністрів України протягом двох місяців з дня набрання чинності цим Законом мав забезпечити затвердження Плану заходів щодо створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва. Це важливий крок з імплементації Закону, який не можна оминати увагою.

Необхідність затвердження такого плану не викликає сумніву, адже створення ЄДЕС вимагає цілого комплексу заходів, що передбачають як прийняття низки нормативно-правових актів Уряду і міністерств, необхідних для забезпечення виконання Закону № 199-IX, так і дій технічного характеру, яких потребує розроблення, впровадження та забезпечення функціонування нової інформаційно-телекомунікаційної системи.

Плануючи публікацію, сподівались проаналізувати вже затверджений план. Так не сталося, документ досі відсутній. Зрозуміло, у будь-якому разі розпорядження Уряду буде прийнято, як того вимагає закон. Однак безліч питань та нагальна необхідність у їх врегулюванні на рівні підзаконних актів вимагають критичного аналізу механізмів реалізації прийнятих законів взагалі, особливо враховуючи зростання їх кількості.

Донедавна забезпечення імплементації прийнятих Верховною Радою України законодавчих актів передбачало затвердження протокольним рішенням Уряду Плану організації підготовки проектів актів, необхідних для їх виконання. У такому Плані зазначалося конкретне положення акта законодавства (цитата або короткий зміст), на виконання якого приймалися ті чи інші підзаконні акти чи зміни до них, що забезпечувало прозорість та зрозумілість змістовного наповнення його пунктів; описувався зміст заходів; визначалися органи, відповідальні за виконання та структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів; установлювався строк виконання.

Однак у жовтні 2019 року до Регламенту Кабінету Міністрів України внесено зміни [14], відповідно до яких Прем'єр-міністр або за його дорученням Перший віцепрем'єр-міністр визначає органи виконавчої влади, які є відповідальними за забезпечення виконання законів України (§ 76 Регламенту), а Уряд лише здійснює контроль і моніторинг за виконанням закону (§ 79). Таким чином, організацію виконання законів, прийнятих Верховною Радою України, повністю покладено на центральні органи виконавчої влади, що суттєво підвищує їх роль та водночас посилює відповідальність з цих питань.

Беручи до уваги важливість для будівельної галузі новаций, визначених Законом № 199-IX, а також складність, багатоаспектність і, певною мірою, неоднозначність цього документа, його успішна імплементація

вимагає своєчасного внесення змін до актів Кабінету Міністрів України та відповідних міністерств, проведення інформаційно-роз'яснювальної кампанії, у тому числі, на основі наукового дослідження і узагальнення особливостей нового порядку правового регулювання будівництва.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Однією з передумов розвитку будівельної галузі є вдосконалення правового механізму державного управління будівництвом. Суттєвим кроком до цього стало прийняття Верховною Радою Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва". Норми цього закону, що набрали чинності 1 грудня 2019 та 1 січня 2020 року, передбачають низку новаций щодо: запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва; посилення безстроковості технічних умов для проектування об'єктів; удосконалення правового регулювання з питань створення і ведення містобудівного кадастру; змін в частині здійснення архітектурної діяльності іноземцями; створення умов для забезпечення дотримання строків надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування; чергового коригування положень про рекламу об'єктів будівництва.

Попри загалом позитивну спрямованість означених змін, виявлено ризики та вади правового регулювання будівництва, серед яких: труднощі правозастосування правових норм, пов'язані з надмірним ускладненням положень щодо набрання ними чинності; негативні наслідки швидкого розгляду і прийняття Верховною Радою законопроектів, що призводить до виникнення правових колізій, прогалин і неузгодженостей; випадки не ефективного регулювання (регулювання реклами об'єктів будівництва, здійснення архітектурної діяльності іноземцями). Установлено, що зі змінами до Регламенту Кабінету Міністрів України організація виконання прийнятих законодавчих актів України покладена на центральні органи виконавчої влади, що суттєво посилює їх роль і відповідальність щодо цих питань.

Вивчення наступних етапів імплементації Закону України № 139-IX, зокрема, щодо залучення інженера-консультанта, інвентаризації об'єктів нерухомого майна, присвоєння, зміни, коригування, анулювання адрес таких об'єктів, нових підходів до ліцензування та архбудконтролю, посилення відповідальності за порушення законодавства з надання адміністративних послуг тощо має стати предметом подальших наукових розвідок.

Література:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: Закон України від 17 жовт. 2019 р. № 199-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20> (дата звернення 12.02.2020).

2. Непомнящий О.М. Дегтяр О.А. Адаптація українського законодавства до кращих європейських прак-

тик регулювання будівництва. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2018. № 4. С. 133—137.

3. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 10.01.2020).

4. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 трав. 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (дата звернення: 12.02.2020).

5. Марушева О.А. Етапи створення та запровадження Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва: електронний кабінет забудовника. Актуальные научные исследования в современном мире. Выход 1 (57), ч. 2. — 2020. С. 12—16.

6. Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications. EUR-Lex Access to European Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32005L0036> (дата звернення: 10.02.2020).

7. Прав Ю.Г. Сучасні тенденції вдосконалення державного регулювання в будівництві. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2018. № 4. С. 151—155.

8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 12.02.2020).

9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (дата звернення: 12.02.2020).

10. Про рекламу: Закон України від 3 лип. 1996 р. № 270/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр> (дата звернення: 10.02.2020).

11. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва: Закон України від 25 груд. 2008 р. № 800-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-17> (дата звернення: 12.02.2020).

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку ліцензування господарської діяльності: Закон України від 2 жовт. 2019 р. № 139-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/139-20> (дата звернення: 12.02.2020).

13. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 02.02.2020).

14. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 і від 31 травня 2017 р. № 512: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовт. 2019 р. № 874. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2019-п> (дата звернення: 10.06.2017).

References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "On amendments to some legislative acts of Ukraine on improvement of the order of rendering of administrative services in the field of construction and creation of the Unified state electronic system in the field

of construction", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-20> (Accessed 25 Feb 2020). (Accessed 25 Feb 2020).

2. Nepomniashchyj, O.M. and Dehtiar, O.A. (2018), "Adaptation of Ukrainian legislation to the best European construction regulation practices", *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, vol. 4, pp. 133-137.

3. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On Regulation of City Planning Activity", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (Accessed 25 Feb 2020).

4. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "On Architectural Activity", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (Accessed 25 Feb 2020).

5. Marusheva, O.A. (2020), "Stages of creation and implementation of the Unified state electronic system in the field of construction: electronic office of the developer", *Aktual'nye nauchnye issledovaniya v sovremennom myre*, vol. 1 (57), no. 2, pp. 12-16.

6. EUR-Lex Access to European Union law (2005), "Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications", available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32005L0036> (Accessed 25 Feb 2020).

7. Prav, Yu.H. (2018), "Current trends of improvement of state regulation in construction", *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, vol. 4, pp. 151-155.

8. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/280/97-вр> (Accessed 25 Feb 2020).

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On Access to Public Information", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17> (Accessed 25 Feb 2020).

10. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "On Advertising", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/270/96-вр> (Accessed 25 Feb 2020).

11. Verkhovna Rada of Ukraine (2008), The Law of Ukraine "On Preventing the Impact of the Global Financial Crisis on the Development of the Construction Sector and Residential Construction", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-17> (Accessed 25 Feb 2020).

12. Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Improving the Procedure of Licensing of Business Activity", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/139-20> (Accessed 25 Feb 2020).

13. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 25 Feb 2020).

14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution "On amendments to the resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 18, 2007 No. 950 and of May 31, 2017 No. 512", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2019-п> (Accessed 25 Feb 2020).
Стаття надійшла до редакції 02.03.2020 р.