

НАСОНОВ М. І.

кандидат економічних наук

УДК 340.114

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.2.2.69>**ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ
ЯК ФАКТОР ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

Стаття присвячена висвітленню однієї з актуальних теоретико-методологічних проблем адміністративного права – ефективності правового регулювання будівельної галузі як фактора забезпечення економічної безпеки України.

Висвітлено особливості будівельної галузі України та сучасний стан розвитку в умовах дії правового режиму воєнного стану. Звертається увага на роль будівельної галузі у забезпеченні економічної безпеки України. На тлі зростаючої кризи, спричиненої війною на території України, особливу вагомість має ефективність правового регулювання будівельної галузі, яка має вирішальне значення для економіки та спрямована на забезпечення основних потреб населення, серед яких житло, інфраструктурна мережа, транспортне сполучення тощо. Ефективність правового регулювання визначається тим, наскільки воно забезпечує стабільність, передбачуваність і захищеність для суб'єктів господарювання, адже будівельні підприємства повинні мати чітке розуміння правових умов та підстав їх діяльності з метою зниження адміністративних, правових та інших ризиків

Зроблено висновок про комплексний та міжгалузевий характер законодавства, яке регламентує відносини у сфері будівельної галузі. Автор приділяє увагу аналізу основних нормативно-правових актів у сфері містобудівної діяльності.

Висвітлюються основні проблеми правового регулювання будівельної галузі в сучасних умовах. Серед яких низька якість та систематичні зміни законодавства, наявність адміністративних бар'єрів під час отримання дозвільних документів та невідповідність національного законодавства європейським стандартам. Це справляє негативний вплив як на будівельну галузь так і становить загрозу економічній безпеці держави. Оскільки призводить до нестабільності правових умов, ускладнює планування довгострокових проєктів у сфері будівництва, зменшує інвестиційну привабливість будівельної галузі, знижує конкурентоспроможність вітчизняних суб'єктів господарювання на міжнародному ринку та інше.

Зроблено висновок про необхідність удосконалення правового регулювання будівельної галузі шляхом прийняття Будівельного кодексу України.

Ключові слова: безпека, національна безпека, економічна безпека, правове регулювання, будівельна галузь, містобудівне законодавство.

Nasonov M. I. The effectiveness of legal regulation of the construction industry as a factor in ensuring economic security

The article is devoted to highlighting one of the actual theoretical and methodological problems of administrative law - the effectiveness of legal regulation of the construction industry as a factor in ensuring the economic security of Ukraine.

The peculiarities of the construction industry of Ukraine and the current state of development in the conditions of the legal regime of martial law are highlighted. Attention is drawn to the role of the construction industry in ensuring the economic



security of Ukraine. Against the background of the growing crisis caused by the war on the territory of Ukraine, the effectiveness of legal regulation of the construction industry, which is of crucial importance for the economy and aimed at ensuring the basic needs of the population, including housing, infrastructure network, transport connections, etc., is of particular importance. The effectiveness of legal regulation is determined by the extent to which it provides stability, predictability and security for business entities, because construction companies must have a clear understanding of the legal conditions and grounds for their activity in order to reduce administrative, legal and other risks

A conclusion is made about the complex and inter-sectoral nature of the legislation that regulates relations in the field of the construction industry. The author pays attention to the analysis of the main legal acts in the field of urban planning.

The main problems of legal regulation of the construction industry in modern conditions are highlighted. Among them are low quality and systematic changes in legislation, the presence of administrative barriers when obtaining permits and non-compliance of national legislation with European standards. This has a negative impact on both the construction industry and poses a threat to the economic security of the state. Because it leads to the instability of legal conditions, complicates the planning of long-term projects in the field of construction, reduces the investment attractiveness of the construction industry, reduces the competitiveness of domestic business entities on the international market, and more.

A conclusion was made about the need to improve the legal regulation of the construction industry through the adoption of the Building Code of Ukraine.

Key words: *security, national security, economic security, legal regulation, construction industry, urban planning legislation.*

Вступ. Будівельна галузь України відіграє важливу роль у забезпеченні економічної безпеки держави, що зумовлено специфікою галузі, яка полягає у особливостях продукції, що продукується тут, та тісних взаємозв'язках з іншими галузями економіки. Адже підприємства будівельної галузі, з одного боку, виступають виробниками і постачальниками основних засобів виробництва для всіх галузей народного господарства, а з іншого, – є споживачами продукції багатьох з них [1, с. 5]. Тобто, будівельна галузь має вирішальне значення для економіки. Окремі дослідники вірно зазначають про тісний взаємозв'язок між ефективністю будівельного сектору та економічним добробутом тієї чи іншої країни, адже мова йде про забезпечення основних потреб населення, серед яких житло, інфраструктурна мережа, транспортне сполучення тощо. Так, у Європі, де макроекономічна ситуація є переважно стабільною, будівельна галузь у середньому складає 5-7% від загального ВВП. В Україні в довоєнні часи будівельна галузь демонструвала стабільно високі показники ефективної діяльності порівняно з попередніми роками [2]. Зокрема, частка будівництва у вітчизняному ВВП зростала з 2015-го від 2,3% та на 2020-2021 роки — у період активного поширення коронавірусу — відзначалась на рівні 3,3-3,2% відповідно [3, с. 5]. В сучасних умовах, чинники, зумовлені війною, суттєво вплинули на будівельну галузь. Зокрема, значні руйнування та втрата частково сировинної бази, дефіцит кадрів у будівельній галузі, зростання собівартості будівництва, проблеми імпорту будівельних матеріалів внаслідок порушення логістики, скорочення внутрішнього ринку будматеріалів тощо. В таких умовах особливо підвищується роль та значення правового регулювання розвитку будівельної галузі та здатність законодавця реагувати на зазначені виклики з метою мінімізації негативних наслідків для економіки країни та поліпшення добробуту громадян.

Ефективність правового регулювання визначається тим, наскільки воно забезпечує стабільність, передбачуваність і захищеність для суб'єктів господарювання, адже будівельні підприємства повинні мати чітке розуміння правових умов та підстав їх діяльності з метою



зниження адміністративних, правових та інших ризиків/ Таким чином, з огляду на специфіку діяльності промислових підприємств будівельної галузі, які складають основу національної економіки та можуть відіграти ключову роль у піднесенні всіх інших галузей економіки України, актуальним є дослідження ефективності правового регулювання в зазначеній сфері.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз законодавства України у сфері правового регулювання діяльності підприємств будівельної галузі та його вплив на економічну безпеку України. Визначення ключових проблем у правовому регулюванні будівельної галузі України, а також пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства, що дозволить знизити економічні ризики та сприятиме стабільному розвитку галузі.

Результати дослідження. Будівельний комплекс України включає виробництво будівельних матеріалів, капітальне будівництво та галузі, які їх обслуговують. Будівельний комплекс складається з таких основних блоків: виробництво будівельних матеріалів, власне будівництво, будівельне машинобудування, проектно-конструкторські й дослідні роботи в галузі будівництва [4, с. 5]. Відповідно і законодавче забезпечення будівельного комплексу є розгалуженим та має комплексний, міжгалузевий характер, оскільки правові норми, які спрямовані на регулювання відносин у сфері будівництва, охоплюють широке коло відносин, які регулюються різними галузями права, це відносини у сфері затвердження стандартів будівництва, дозвільної діяльності, регулювання земельних, екологічних, трудових та інших відносин.

Основу розвитку законодавства у сфері будівельної галузі становлять Конституція України [5], яка визначає конституційно-правові основи функціонування економіки України, забезпечення національної безпеки та економічної як її складової.

Загальні засади будівництва, функціонування підприємств будівельної галузі, юридичної відповідальності у сфері будівництва закріплено на рівні кодифікованих актів: Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Житлового кодексу України, Земельного кодексу України, Кодексу цивільного захисту України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та ін. Аналіз зазначених нормативно-правових актів свідчить, що в них відсутній комплексний підхід до регулювання відносин в будівельній галузі, поширеними є випадки, коли кодифіковані акти, закони та підзаконні нормативно-правові акти не узгоджені між собою та по різному регулюють одні і ті ж відносини або ж містять прогалини. Для прикладу, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12.02.2015 р. [6] внесено зміни до Житлового Кодексу України щодо надання власникам (користувачам) права на виконання робіт з переобладнання і перепланування житлового будинку та житлового приміщення без втручання у несучі конструкції та/або інженерні системи загального користування без отримання відповідних дозвільних документів та без необхідності введення такого об'єкта в експлуатацію. Відповідні зміни з посиланням на норми Житлового кодексу були внесені і до Правил користування приміщеннями житлових будинків і житлових приміщень, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.1992 р. № 572 [7]. Водночас, жоден із цих актів не визначив, що собою являє «Перепланування та переобладнання» [8, с. 28]. Зазначена невизначеність створює підґрунтя для корупційних ризиків та знижує інвестиційну привабливість галузі.

Спеціальним законодавством регулюється будівельна діяльність в Україні, щодо порядку проведення будівельних робіт, забезпечення безпеки і якості споруд, захисту прав учасників будівельного процесу, оскільки будівництво є складним бізнес-процесом, який включає постійну взаємодію забудовника, підрядника, інвестора, регулюючих органів, фізичних осіб у часі із залученням великих коштів та реалізує комплекс дій, метою яких є планове завершення будівництва та успішного введення об'єкта в експлуатацію [1].

До основних нормативно-правових актів у цій сфері можна віднести Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 р. [9], яким визначено правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності в Україні і який спрямова-



ний на формування повноцінного життєвого середовища, забезпечення при цьому охорони навколишнього природного оточення, раціонального природокористування та збереження культурної спадщини. На розвиток цього Закону спрямовані такі закони, як «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. [10], який визначає правові та організаційні засади здійснення діяльності по створенню об'єктів архітектури, яка включає творчий процес пошуку архітектурного рішення та його втілення, координацію дій учасників розроблення всіх складових частин проектів з планування, забудови і благоустрою територій, будівництва (нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту) будівель і споруд, здійснення архітектурно-будівельного контролю і авторського нагляду за їх будівництвом, а також здійснення науково-дослідної та викладацької роботи у цій сфері; «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. [11], який регулює відносини у галузі охорони пам'яток історії та культури, встановлює вимоги до будівельних робіт на територіях з історичними цінностями та захищає культурну спадщину від небезпечного впливу будівельних процесів; «Про будівельні норми» від 5 листопада 2009 р. [12], яким врегульовано відносини у сфері нормування у будівництві та визначено правові та організаційні засади розроблення, погодження, затвердження, реєстрації і застосування будівельних норм; «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 р. [13], яким визначаються загальні принципи організації та здійснення містобудівної діяльності в Україні, у тому числі планування територій, забудова, реконструкція та інші аспекти, пов'язані з розвитком міських і сільських населених пунктів тощо. Огляд цих нормативно-правових актів свідчить, що вони прийняті у різний час, без врахування єдиної концепції розвитку будівельної галузі, що зумовлює постійну зміну законодавства щодо правил ведення будівельного бізнесу, ускладнення процедур отримання різноманітних дозволів тощо. Зазначені проблеми суттєво знижують ефективність функціонування будівельної галузі в цілому.

На подолання цих негативних явищ були спрямовані закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву» від 16.09.2008 № 509-VI [14], яким було внесено масштабні зміни до низки законодавчих актів щодо земельних та будівельних питань, передбачено розробку підзаконних актів, якими закріпити перелік будівельних робіт, на виконання яких не потрібен дозвіл, та ін. І хоча норми даного Закону мають на меті сприяння інвестуванню в будівництво, оптимізацію дозвільних процедур та запровадження конкурентних засад при придбанні земельних ділянок та отриманні прав на них під забудову, забезпечення прозорості зазначених процедур, залучення громадськості до участі в ухваленні рішень у сфері містобудування та ін. Водночас, як зазначається в спеціальній літературі, «внесення змін законотворцями, як правило, не стільки знімає старі питання, скільки породжує нові. Для забудовників, зайнятих комплексною реконструкцією застарілого житлового фонду, будівництвом соціального та доступного житла, дійсно передбачені спрощення та послаблення, для решти забудовників проблем, скоріше додалося» [15].

На гармонізацію національного законодавства з європейськими стандартами спрямований Закон України «Про надання будівельної продукції на ринку» від 2 вересня 2020 р. [16], який є технічним регламентом і визначає правові та організаційні засади введення в обіг або надання будівельної продукції на ринку шляхом встановлення правил для вираження показників, пов'язаних із суттєвими експлуатаційними характеристиками такої продукції, а також застосування щодо такої продукції знака відповідності технічним регламентам.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» від 29 липня 2022 р. [17] спрямований на підвищення стандартів безпеки, захисту будівель від вибухових впливів та інших пошкоджень, ним передбачено зміну підходів щодо формування системи споруд цивільного захисту під час планування та забудови територій на рівні містобудівної документації на регіональному та місцевому рівнях, які мають враховувати додаткові заходи у сфері будівельної діяльності, що пов'язані із захистом населення від вибухів, вибухових хвиль, ураження небезпечними хімічними, радіоактивними і біологічно небезпечними речовинами.



Ще однією тенденцією розвитку законодавства поряд із дерегулюванням господарської діяльності у сфері будівництва та архітектури, гармонізацією із європейськими стандартами та врахуванням необхідності повоєнної відбудови та відновлення України є цифровізація (діджиталізація) адміністративних послуг в Україні, в тому числі у сфері будівництва. Так, Законом 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» від 17 жовтня 2019 р. [18] передбачено створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, одними з компонентів якої є створення Реєстру будівельної діяльності та Електронного кабінету користувача послуг. Запровадження цифровізації у будівельній галузі, безумовно, сприятиме максимальній прозорості та зменшенню корупційних ризиків у будівельній галузі. Водночас, як зазначає Ю. Туровець, для реалізації проєкту цифровізації в галузі будівництва необхідно глибше пропрацювати нормативно-правову базу в цьому напрямку та максимально зменшити вплив на прийняття рішення людиною щодо надання адміністративних послуг, що, у свою чергу, стимулюватиме стрімкий розвиток будівельного бізнесу та призведе надання адміністративних послуг у нашій державі до кращих світових стандартів [19, с. 98].

Як видно з проведеного аналізу, законодавство у сфері будівництва сьогодні динамічно розвивається із врахуванням потреб воєнного стану, необхідності відновлення та повоєнної відбудови України, подальших перспектив євроінтеграції. Водночас, на ефективність правового регулювання зазначених відносин справляють негативний вплив розрізненість законодавства, наявність прогалів та колізій, відсутність механізмів реалізації правових норм тощо. Відсутність кодифікованого нормативно-правового акту у сфері будівництва і архітектури призвела до розбалансованості у регулюванні даних суспільних відносин [8, с. 9]. З огляду на зазначене заслуговують на підтримку пропозиції, щодо систематизації законодавства у сфері будівельної галузі шляхом його кодифікації.

Висновки. Таким чином, правове регулювання має безпосередній вплив на ефективність управління господарською діяльністю будівельних підприємств. Зокрема, недоліки у правовому забезпеченні можуть негативно позначатися на фінансовій стабільності підприємств та їх конкурентоспроможності. Натомість, чітке і стабільне правове середовище сприяє інвестиціям, знижує правові ризики та забезпечує довгострокову стійкість галузі. Відповідно, ефективне правове регулювання діяльності підприємств будівельної галузі є важливим фактором для забезпечення економічної безпеки України. В сучасних умовах розвитку будівельної галузі України основними тенденціями розвитку законодавства є: спрощення дозвільних процедур та цифровізація надання адміністративних послуг у сфері будівництва, гармонізація національного будівельного законодавства з європейськими стандартами, посилення контролю за дотриманням будівельних норм та підвищення стандартів безпеки, захисту будівель від вибухових впливів та інших пошкоджень.

Список використаних джерел:

1. Адамська І. Сучасний стан й тенденції розвитку будівельної галузі України. Галицький економічний вісник. 2019. No 5. 7–15. URL: https://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/30934/2/GEV_2019v60n5_Adamska_I-Current_state_and_trends_of_7-15.pdf
2. Виробництво будівельної продукції у 2021 році. Державна служба статистики України. Експрес-випуск від 31.01.2022 р. www.ukrstat.gov.ua.
3. Назар Бенч. В умовах війни: що відбувається у будівельному секторі. URL: <https://interfax.com.ua/news/blog/896001.html>
4. Світлична Т. І. Конспект лекцій з дисципліни «Економіка і організація діяльності будівельного підприємства» (для студентів освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавр усіх форм навчання напряму підготовки 6.030504 – Економіка підприємства); Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. 37 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.



6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу (дерегуляція): Закон України від 12.02.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
7. Правила користування приміщеннями житлових будинків і житлових приміщень: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.10.1992 р. № 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/572-92-%D0%BF#Text> [Втратила чинність].
8. Будівельне право: проблеми теорії і практики: зб. наук.пр. Київ-Тернопіль: 2017. Матеріали Першої наук.-практ.конф., (Київ, 3 листопада 2017 р. / Мін=во освіти і науки України, КНУБА та ін. 2017.236 с.
9. Про основи містобудування: Закон України від 16 листопада 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 52. Ст.683.
10. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 травня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 31. Ст.246.
11. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. Ст.333.
12. Про будівельні норми: Закон України від 5 листопада 2009 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 5. Ст.41.
13. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст.343.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння будівництву: Закон України від 16.09.2008 № 509-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
15. Семенченко Ж. Сприяння будівництву – аналізуємо Закон №509. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/bn/2008/november/issue-44/article-78971.html>
16. Про надання будівельної продукції на ринку: Закон України від 2 вересня 2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 14. Ст.119.
17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій: Закон України від 29 липня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text>
18. 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. Закон України від 17.10.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 51. Ст.377.
19. Туровець Ю. Цифровізація надання адміністративних послуг у сфері будівництва. *Університетські наукові записки*. 2021. № 1 (79). С. 91-99.

