

Правове регулювання будівельної діяльності в Україні: проблеми теорії і практики

Вікторія Тернавська

Київський національний університет будівництва і архітектури
Повітрофлотський проспект, 31, Київ, 03037, Україна
ternavskaknuba2018@gmail.com, orcid.org/0000-0003-2102-619X

ВСТУП

Держава, використовуючи механізм правового регулювання, упорядковує різні сфери життєдіяльності суспільства, гарантує реалізацію прав і законних інтересів усім учасникам правовідносин. Нормативна регламентація створена задля введення суспільних відносин у рамки законності, забезпечення їх стабільності, в той час, як індивідуальне регулювання передбачає врахування конкретних обставин, своєрідності кожної юридичної ситуації.

Будівельна галузь є однією з провідних галузей економіки України, що об'єднує діяльність загальнобудівельних і спеціалізованих організацій, а її продукція забезпечує функціонування інших галузей економіки відповідно до потреб та інтересів суспільства і держави. Порядок здійснення будівельної діяльності врегульовується господарським законодавством, що включає в себе нормативно-правові акти та нормативні документи (технічні норми) в галузі будівництва та промисловості будівельних матеріалів. В той же час, ефективне правове регулювання будівельної діяльності суб'єктів господарювання передбачає застосування поряд з нормами господарського права також норми інших галузей права, а саме цивільного, трудового, адміністративного, кримінального права. Крім того, відбуваються зміни в будівельному законодавстві у напрямку наближення українського законодавства до законодавства ЄС щодо якості будівельних робіт, оновлення стандартів, що застосовуються у будівництві, спрощення дозвільного принципу ведення будівельної діяльності на засадах здорової конкуренції в умовах вільної ринкової економіки тощо. Внаслідок вищезазначених процесів, у великому масиві

будівельного законодавства утворюються як колізії, так і прогалини, що в цілому призводить до порушення системності правового регулювання та зниження його ефективності.

МЕТА

Автор проводить аналіз положень будівельного законодавства з метою виявлення колізій, що спричиняють фактичні проблеми у реалізації прав та законних інтересів суб'єктів господарювання в аспекті сучасних глобалізаційних процесів.

ОСНОВНА ЧАСТИНА

Суб'єкти господарювання мають бути обізнані в діючому законодавстві з тим, щоб не лише у повній мірі реалізувати свої права та законні інтереси, але й убезпечити себе від юридичної відповідальності. Все це передбачає наявність відповідних баз інформаційних даних та вільний доступ до них.

В Україні існує інформаційно-правова система «Законодавство України», а також інформаційно-пошукова система у галузі права «Ліга:Закон», що містять всі [веб-ресурси Верховної Ради України](#), а також інформаційно-довідкова система «Будстандарт», що є вузькоспеціалізованим веб-ресурсом та містить базу виключно нормативно-технічних актів. Ці бази даних оснащені спеціальними програмними інструментами, які призначені для роботи з великою кількістю файлів: сортування, пошук, гіперпосилання тощо. Однак, на практиці виникає ціла низка серйозних проблем щодо пошуку необхідної інформації та її належного застосування.

По-перше, відсутня цілісна державна інформаційно-правова система регулювання

містобудівної діяльності, в яку входить також і будівельна діяльність, тобто система будівельного законодавства розпорошена між різними вищезазначеними інформаційно-пошуковими системами. Крім того, швидкі зміни у сфері виробничих відносин спричиняють потребу трансформації нормативної бази, що потребує швидкої обробки нормативних документів.

По-друге, великий обсяг нормативного матеріалу ускладнює вирішення питань, пов'язаних із організацією та здійсненням будівельної діяльності [1, С.380]. Річ у тім, що більшу частину великого масиву будівельного законодавства становлять підзаконні нормативні акти, які деталізують положення законів. Проблема пошуку потрібної інформації ускладнюється ще й тим, що чинними залишаються акти СРСР та УРСР, які є частиною українського законодавства. Незважаючи на те, що Кабінет Міністрів України скасував у 2017 році значну кількість нормативно-технічних актів [2, 3], в цілому база нормативно-технічних актів залишається масивною.

По-третє, суб'єкти господарювання стикаються з труднощами у процесі правореалізації, які викликані некоректним та неоднозначним вживанням спеціальної термінології у багатьох нормативно-правових та нормативно-технічних актах. Як справедливо зазначає І. Онищук, низький рівень техніки юридичного письма як різновиду юридичної техніки, недосконалість структури та письмового викладу тексту – основні причини невідомості та низької ефективності українських нормативно-правових актів [4]. В той же час, слід зазначити, що проблематика юридичної техніки є загальною для правотворчості країн сучасного світу, про що свідчать праці вчених-юристів зарубіжних держав [5, 6].

Правознавці постійно акцентують увагу законодавця на необхідності уніфікації термінології [7, С.95]. Проблема однозначного вживання юридичної термінології посилюється тим, що внаслідок науково-технічного прогресу зростає не лише чисельність нормативних актів, які мають належно врегулювати нові суспільні відносини, але й збільшується також кількість

спеціальних наукових і технічних термінів у нормативних текстах. Відповідно, у процесі нормотворчості мають застосовуватися однозначно *спеціально-технічні терміни* (реставрація, підрядник тощо) та *спеціально-юридичні терміни* (договір підряду на капітальне будівництво тощо) у всіх нормативних актах, де предметом правового регулювання виступають одна чи суміжні сфери життєдіяльності. Однак, суттєвим недоліком правотворчої діяльності залишається відсутність ефективного механізму контролю за узгодженістю використання спеціальної термінології [8, С.46].

Питання юридичної термінології є наріжним в юриспруденції, оскільки ефективність правового регулювання у більшості зумовлюється точністю викладення правових приписів, що, в свою чергу, сприяє однозначному розумінню нормативних приписів та правильному їх застосуванню. В той же час, суб'єкти господарювання у пошуках необхідної інформації стикаються з такою проблемою, як-от застосування у різних нормативних актах різної термінології, яка, однак, означає одні й ті самі поняття, і навпаки, коли один і той самий термін по-різному інтерпретується у різних актах.

Від точності застосування термінів у законі залежить безпосередньо його результативність, тобто чи досягнуто мети правового регулювання відносин суб'єктів господарювання у сфері будівництва. Візьмемо, наприклад, термін «капітальний ремонт» для визначення порядку проведення технічних змін у приміщенні. Пошукова система «Законодавство України» (Рада) не дає жодного нормативного акта, що регулює порядок проведення даних робіт. Натомість, ввівши термін «будівництво» система «Законодавство України» (Рада) за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/2199> дає 6 нормативних актів, де зустрічається термін «будівництво», який включає в себе такі поняття, як нове будівництво, реконструкція, технічне переоснащення, реставрація та капітальний ремонт об'єктів будівництва.

Однак, жоден нормативний акт не містить визначень кожного із зазначених вище

понять, як складових терміна «будівництво». З'ясування змісту кожного з цих понять є вкрай важливим, оскільки вони не є синонімічними, а некоректне використання термінів та визначення понять у містобудівному та спеціальному законодавстві ускладнює роботу проєктувальників, експертів, фахівців контролюючих органів, а також зумовлює ймовірність настання негативних наслідків у вигляді аварійних ситуацій при практичному застосуванні техніко-юридичних понять [9, С.27] та штрафних санкцій за порушення правил ведення кожного з цих видів будівельних робіт. Вирішенням даної термінологічної проблеми міг би стати кодифікований закон, що регулюватиме будівельну діяльність.

Вважається, що далеко не кожний закон має супроводжуватися набором власних термінів і їх визначень, оскільки вони мають бути закладені в конституції, кодифікованих актах і наукових доктринах. Тому пропонується вводити нормативні визначення тільки в базових законах (кодексах), а також забезпечувати їх послідовне і правильне застосування в інших актах законодавства [7, С.94]. Однак саме неузгодженість позицій щодо юридичної термінології є однією з причин стагнації законопроектної роботи над проектом Містобудівного кодексу України [10], який було внесено ще у 2010 році до Верховної Ради України.

Всі вищезазначені обставини ускладнюють роботу як суб'єктів господарської діяльності, у тому числі роботу юридичних відділів, так і пересічних громадян. Відповідно питання удосконалення правореалізаційної практики все більше привертає уваги фахівців різних спеціальностей. Суб'єкти нормотворчості мають максимально дотримуватися правил юридичної техніки, де юридична термінологія є своєрідним «ключем» до текстів нормативних актів, засобом оперування їх змістом: чим більш досконала правова термінологія, тим ефективніший процес оперування змістом текстів [8, С.45].

Вважається, що робота над термінологією повинна бути планомірною, постійною, вестись з врахування останніх досягнень правової науки, лінгвістики, інформатики і

обчислювальної техніки, що дозволить забезпечити точність і лаконічність законодавчого тексту, з одного боку, та його простоту і доступність – з іншого [8, С.45, 11, 48, 49]. Так, у свій час радянські правознавці запропонували запровадити у правотворчий процес *математичні та кібернетичні методи* [12, С.30, 31], оскільки вважали, що підвищення інформаційного рівня слугує підвищенню наукової обґрунтованості управління, складовою частиною якої є прийняття рішень у вигляді правових норм.

Однак дані пропозиції не були втілені в життя внаслідок відсутності на той час необхідних технічних ресурсів – інформаційно-пошукової системи нормативно-правової бази. Сьогодні ми повернулися до даного питання, актуальність якого ще більше зросла в умовах ринкової економіки та процесів всесвітньої глобалізації. Результатом спільної роботи групи науково-педагогічних працівників КНУБА, які провели аналіз особливостей інформаційного ресурсу організаційно-технічної системи «Технічне регулювання в будівництві» та дослідили умови і причини виникнення невизначеності, що характеризує нормативну документацію галузі, було запропоновано застосування моделей і методів штучного інтелекту для розробки систем і технологій семантичного аналізу та порівняння текстів у сфері технічного регулювання. Практична значимість роботи полягає в можливості вдосконалення організаційно-технічної системи технічного регулювання в будівництві шляхом мінімізації кількості нормативних актів з одного й того самого питання та досягнення узгодженості між нормативно-правовими приписами [13].

ВИСНОВКИ

Таким чином, правове регулювання в галузі будівництва здійснюється за допомогою нормативного інструментарію, якість якого не повною мірою забезпечує суб'єктам господарювання реалізацію їх прав та законних інтересів. Для забезпечення системності нормативної бази в галузі будівництва потрібно не лише своєчасно приймати потрібні нормативно-правові ак-

ти та технічні документи, але й узгоджувати зміст нових актів з вже чинними актами, системно використовуючи спеціальну термінологію, де базові поняття мають бути в основі кодифікованого закону. Оперативність відстеження змін, доповнень та включення нових документів до нормативної бази є значною перевагою електронних баз даних. Однак недодержання спеціально-юридичних правил юридичної техніки при розробці нормативно-правових актів та нормативно-технічних документів, зокрема термінології законодавства, призводить не лише до колізій будівельних норм, але й ускладнює пошук законодавчої інформації користувачам нормативної бази в будівництві.

Ключові слова. будівельна діяльність, правове регулювання, нормативно-технічні акти, колізії норм, інформаційно-пошукова система.

ЛІТЕРАТУРА

1. **Квасніцька О.О., 2012.** Історичний розвиток та становлення будівельного законодавства у правовому досвіді України. Наукові записки Національного університету «Одеська юридична академія». С. 370-382. URL: <http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom12/38.pdf> (дата звернення 10.01.2020)
2. **Про внесення** змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 р., № 239. Урядовий кур'єр, 2017, Вип.72.
3. **Про скасування** деяких наказів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 р. №166-р, №169-р. Урядовий кур'єр, 2017, №53.
4. **Онищук І.** Проблеми вдосконалення нормативно-правового регулювання вимог до юридичної техніки. Юридична Україна. URL: <http://www.pravnuk.info/urukrain/1297-problemi-vdoskonalennya-normativno-pravovogo-regulyuvannya-vimog-do-yuridichno-texniki.html>.
5. **Csaba Varga, 2020.** Doctrine and Technique in Law. URL: [www.univie.ac.at > Csaba_Phil > Csaba_Phil](http://www.univie.ac.at/Csaba_Phil/Csaba_Phil) (дата звернення 10.01.2020)
6. **Enright Christopher, 2002.** Legal Technique. The Federation Press. URL: https://books.google.com.ua/books?id=aHGqUxWpRAsC&pg=PR8&lpg=PR8&dq=PROBLEMS+OF+LEGAL+TECHNIQUE&source=bl&ots=fAU_6zzYMU&sig=ACfU3U09IS8ljZh7jL0w5NmTOU7_-l65Wg&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwj4goHYz9bnAhWJyKYKHQHGCxwQ6AEwDXoECAoQAQ#v=onepage&q=PROBLEMS%20OF%20LEGAL%20TECHNIQUE&f=false (дата звернення 10.01.2020).
7. **Богачова О.В., 2012.** Законотворення: теоретико-прикладні аспекти. Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута», 448.
8. **Пиголкин А.С., Юсупов С.Н., 1983.** Пути оптимизации работы над правовой терминологией. Советское государство и право. Вып.12, 45-52.
9. **Ісаєнко Д.В., 2017.** Про деякі негативні наслідки некоректного застосування термінів та визначення понять в містобудівному та спеціальному законодавстві. Будівельне право: проблеми теорії і практики. Матеріали Першої наук.-практ. конф. (Київ, 3 листопада 2017 р.). Київ-Тернопіль, Бескиди», 27-33.
10. **Містобудівний** кодекс України. Проект від 18.05.2010 р. №6400 Електронний ресурс [режим доступу]:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6400&skl=7 (дата звернення 10.01.2020).
11. **Пономарьова Е.В., Герасимов А.П., 2015.** Юридическая терминология как технико-юридическое средство юридической техники. Правовое государство: теория и практика,. Вып.4 (42), 48-51. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/yuridicheskaya-terminologiya-kak-tehniko-yuridicheskoe-sredstvo-yuridicheskoy-tehniki> (дата звернення 10.01.2020).
12. **Венгеров А.Б., Никитинский В.И., Самошенко И.С., 1970.** Общая методика измерений в праве. Советское государство и право.. Вып.6, 30-38.
13. **Denys Chernyshev, Andrey Klochko, Svitlana Terenchuk, Viktoriia Ternavska, Vitalii Zapryvoda.** Semantic Analysis Models and Methods of the Text Information in the Building Normative Base. International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering (IJITEE), ISSN: 2278-3075 (Online), Vol.9, Iss.6, April 2020, Page 1873-1879. DOI: 10.35940/ijitee.F4537.049620.