



УДК 347.77.043:624

ЛІЦЕНЗУВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

МАРЧУК В., д. юрид. н., професор кафедри комерційного права
КНТЕУ

МИРОНЕЦЬ І., аспірант кафедри комерційного права КНТЕУ

Питання ліцензування будівельної діяльності актуальні для багатьох підприємців та підприємств. Незалежно від того, чи будівництво є основним видом діяльності, чи будівельні роботи виконуються як допоміжні або навіть одноразово, ліцензування лишається обов'язковою вимогою законодавства. У процесі оформлення документів, необхідних для отримання ліцензії, виникає багато запитань юридичного характеру. Крім практичної значимості, ліцензування – важлива частина адміністративно-правового регулювання будівельних відносин, воно становить інтерес також у теоретичному аспекті, як форма легітимації будівельної діяльності.

Правові аспекти ліцензування досліджували такі вчені, як Д. Бахрах [1], Ж. Іонова [2], Л. Шестак [3] та ін. Разом із тим динамічні зміни у сфері ліцензування постійно відкривають нові питання для дослідження.

Метою статті є аналіз практичних моментів правозастосування та дослідження теоретичних основ інституту ліцензування господарської діяльності у будівництві.

Згідно з чинним законодавством України юридичні та фізичні особи – підприємці мають право на проведення будівельної діяльності лише за наявності відповідної ліцензії. Ліцензування проводиться відповідно до "Порядку ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві", затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1396 [4]. Під будівельною діяльністю в Постанові розуміється господарська діяльність у будівництві, пов'язана зі створенням об'єктів архітектури на території України. Ліцен-

зується саме господарська, а не підприємницька діяльність, тобто ознака отримання прибутку не є обов'язковою. Це означає, що будівництво господарським способом (як діяльність з виконання робіт) є господарською діяльністю і, відповідно, також підлягає ліцензуванню. Роботи, що підлягають ліцензуванню, наведено у "Переліку робіт провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури" (далі – Перелік) [5], документ охоплює майже всі роботи, здійснювані у будівництві.

Зокрема можливе виконання визначених видів робіт у містобудівній сфері без отримання будівельної ліцензії за умови отримання кваліфікаційного сертифіката архітектора [6].

Органом ліцензування виступає Державна архітектурно-будівельна інспекція, при ній утворюється ліцензійна комісія. Для отримання ліцензії суб'єкт, який має намір займатись будівельною діяльністю, подає або надсилає поштою заяву про видачу ліцензії. До заяви додаються:

- перелік будівельних робіт, які має намір виконувати заявник. Ці роботи повинні відповідати Переліку [5];
- копія свідоцтва про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності та копія довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчені нотаріально або органом, який їх видав (за наявності у заявника відокремленого структурного підрозділу, який має намір провадити будівельну діяльність, додаються копія довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України, засвідчена нотаріально або органом, який видав оригінал документа);
- відомості про виробничо-технічну базу, склад працівників по професійному та кваліфікаційному рівню, технології виробництва, інформаційно-правове, нормативно-технічне забезпечення, наявну систему контролю якості виконуваних робіт;
- висновок установи, організації, уповноваженої органом ліцензування на проведення експертизи.

Найцікавіше у практичному та теоретичному аспекті нововведення у новому Порядку в тому, що до пакету документів, які подаються до органу ліцензування, має додаватися висновок установи чи організації, уповноваженої органом ліцензування на проведення експертизи. Для проведення експертизи суб'єкт господарювання укладає договір з експертною організацією. Суб'єкт господарювання має право обрати, з якою саме експертною організацією укласти договір [7]. Експерти проводять експертизу суб'єкта будівельної діяльності з виїздом на місце. Строк підготовки експертного висновку не може перевищувати 25 робочих днів, у тому числі перевірка суб'єкта

господарської діяльності не може перевищувати 5 робочих днів. За результатами проведення експертизи оформлюється експертний висновок за встановленою формою.

Експертний висновок може бути: *позитивний* – рекомендація щодо надання ліцензії суб'єкту будівельної діяльності з наведеним переліком видів робіт, які може виконувати заявник; *негативний* – зауваження щодо доопрацювання або обґрунтування щодо неможливості видачі ліцензії.

Якщо результат експертизи негативний або виникли розбіжності чи зауваження щодо проведення ліцензійної експертизи, суб'єкт господарської діяльності має право звернутись із заявою у двох примірниках до ліцензійної комісії для розгляду спірних питань.

Порядок проведення експертизи регулюється "Методичними вказівками з підготовки експертного висновку щодо визначення спроможності суб'єктів здійснювати господарську діяльність, пов'язану зі створенням об'єктів архітектури" [8]. Таким чином, законодавчо затверджено право профільних організацій, які отримують відповідні повноваження від Державної архітектурно-будівельної інспекції, проводити перевірку суб'єктів будівельної діяльності й надавати висновки щодо дотримання необхідних вимог і можливості отримання ліцензії. Аналогічна практика застосовується в інших сферах, наприклад, у сфері регулювання діяльності учасників фондового ринку, ринку фінансових послуг, оціночної діяльності. До Державної комісії з цінних паперів і фондового ринку для отримання ліцензії серед інших документів подають рекомендації професійної саморегулювальної організації у сфері інвестиційного бізнесу [9]. Такий підхід дозволяє шляхом надання професійним організаціям повноважень з перевірки суб'єктів, що бажають отримати ліцензію, впровадити принцип взаємоконтролю, взаємної відповідальності. Однак потрібно зазначити, що в нормативних актах щодо ліцензування будівельної діяльності не йдеться про саморегулювальної організації, а лише про установи, організації, уповноважені органом ліцензування на проведення експертизи. Це можуть бути як саморегулювальної організації, створені учасниками ринку, так і комерційні експертні установи, основним видом діяльності яких буде проведення експертиз. І якщо саморегулювальної організації не мають основною метою отримання прибутку, то комерційні експертні установи створюватимуться саме для цього. Тому механізми ринкового саморегулювання, покладені в основу діяльності саморегулювальних організацій, не будуть спрацьовувати для комерційних експертних установ. Немає жодних гарантій об'єктивності, надані ж повноваження можуть використовуватись для недопущення нових гравців на ринок. Держава у своїй управлінській діяльності повинна виконувати функції незалежної оцінки суб'єктів. Делегування права проведення перевірок і надання висновків щодо можливості отримання ліцензії повинно прово-

дитись дуже обережно і виважено, адже з одного боку це передбачає перехід до ринкових саморегульованих принципів, а з іншого обмежує повноваження державних органів і може призвести до ухвалення необ'єктивних, упереджених рішень. За проведення експертної перевірки та надання висновку стягується плата, розмір якої встановлюватиметься на розсуд уповноваженої установи або організації. Оскільки це комерційні установи, державний бюджет недоотримає значні суми, при цьому збагачуватимуться окремі підприємці. Тому потрібно в законодавчому порядку передбачити надання висновків як державними органами експертизи, так і саморегульованими організаціями на вибір заявника, а не лише комерційними структурами.

Певний крок у цьому напрямі було зроблено Державною архітектурно-будівельною інспекцією. У своєму листі, виданому у відповідь на численні запити, Держархбудінспекція зауважила, що "вартість ліцензійної експертизи визначається на підставі Методичних рекомендацій з визначення вартості послуг з проведення ліцензійної експертизи суб'єктів будівельної діяльності щодо їх спроможності здійснювати господарську діяльність, пов'язану із створенням об'єктів архітектури, схвалених науково-технічною радою Міністерства регіонального розвитку та будівництва. При цьому максимальна вартість підготовки експертного висновку, у разі, коли суб'єкт господарювання подає заяву на виконання вишукувальних, проектних, будівельних, монтажних та інжинірингових робіт, не може перевищувати дев'яти тисяч гривень (без ПДВ)" [10].

Змінено також і строк дії ліцензії. Тепер він становить п'ять років для суб'єктів, які вже мали таку ліцензію, а для тих, які отримують її вперше, – три роки. Такі зміни посилять контроль за новоствореними будівельними підприємствами.

Разом із тим, відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні" [11] ліцензія на провадження певного виду господарської діяльності видається на необмежений строк. Кабінет Міністрів України за поданням спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування може обмежити строк дії ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, але цей строк не може бути меншим, ніж п'ять років. Ліцензії видаються Держархбудінспекцією та її територіальними органами і надають право вести будівельні роботи на всій території України. Таким чином, видача ліцензій на будівельну діяльність стала більш централізованою та уніфікованою, що сприяє поліпшенню процесу ліцензування.

До 1 січня 2008 р. діяльність генпідрядника, який сам не виконував будівельні роботи, не підлягала ліцензуванню. Якщо підприємство не виконувало будівельні роботи власними силами, ліцензія на будівельну діяльність не була потрібна. За чинним "Переліком робіт

провадження господарської діяльності у будівництві, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури" на діяльність генпідрядника необхідно отримати ліцензію. Діяльність генпідрядної організації охоплюється поняттям "інжиніринг". Під інжиніринговою діяльністю у будівництві розуміється діяльність з надання послуг інженерного та технічного характеру, до яких належать проведення попередніх техніко-економічних обґрунтувань і досліджень, експертизи проекту, розробка програм фінансування будівництва, організація виготовлення проектної документації, проведення конкурсів і торгів, укладання договорів підряду, координація діяльності всіх учасників будівництва, а також здійснення технічного нагляду за будівництвом об'єкта архітектури та консультації економічного, фінансового або іншого характеру [6]. Серед інжинірингових послуг діяльність генерального підрядника окремо виділена в новому Переліку. Цей крок у розвитку законодавства можна оцінити як позитивний, оскільки більш детальне регулювання усуває багато практичних питань щодо віднесення або не віднесення певних видів діяльності до таких, що підлягають ліцензуванню.

Цікавим питанням у сфері ліцензування є отримання ліцензій іноземними суб'єктами господарської діяльності – нерезидентами.

Відповідно до положень чинного законодавства будівельну діяльність можливо проводити тільки за наявності ліцензії. Право на отримання ліцензії мають лише підприємства та організації, які пройшли процедуру державної реєстрації. Отже для проведення будівельних робіт на території України нерезиденту потрібно спочатку зареєструвати в Україні або своє представництво, або окреме підприємство. Таким чином, нерезидент матиме можливість подати до відповідних державних органів всі необхідні документи для отримання ліцензії.

Відповідно до листа Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва від 8 серпня 2002 р. № 3-451-1468/4349 "Щодо ліцензування будівельної діяльності, здійснюваної іноземним суб'єктом господарювання" [12] для отримання ліцензії на будівельну діяльність (вишукувальні та проектні роботи для будівництва, зведення несучих та огорожуючих конструкцій, будівництво та монтаж інженерних і транспортних мереж) іноземний суб'єкт господарювання повинен в установленому законодавством порядку зареєструвати представництво іноземного суб'єкта господарської діяльності в Україні, через яке повністю або частково буде провадитись зазначена господарська діяльність, стати на облік у податковій інспекції за місцезнаходженням та в органах статистики, після чого подати до уповноваженого органу заяву на отримання ліцензії на зазначений вид господарської діяльності, копію довідки про внесення до Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України та інші документи, передбачені законодавством.

Слід звернути увагу на винятки із наведених вище правил щодо обов'язкового отримання ліцензій, що поширюються на підприємства, зареєстровані в країнах СНД. Відповідно до ст. 2 Угоди про взаємне визнання ліцензій на проведення будівельної діяльності, які видаються ліцензійними органами держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав [13] державні органи держав-учасниць, які ратифікували цю Угоду, взаємно визнають видані ними ліцензії на окремі види будівельної діяльності (за якими порядок видачі ліцензій є еквівалентним) шляхом оформлення та видачі ліцензіату відповідної національної ліцензії. Вартість оформлення такої ліцензії становить 25 доларів США. Однак порядок видачі національної ліцензії Угодою чітко не встановлений. Зокрема не зазначено перелік документів, які нерезидент країни – учасниці СНД повинен подати до державного органу у сфері будівництва для отримання національної ліцензії [14].

Ще одним моментом, який заслуговує на увагу, є анулювання та зупинення дії ліцензій на будівельну діяльність. Згідно з п. 20 "Порядку ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві", затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1396 "Про ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві", орган ліцензування має право: анулювати видану ліцензію; зупинити дію ліцензії; прийняти рішення про усунення суб'єктом будівельної діяльності порушень, пов'язаних із додержанням ліцензійних умов провадження будівельної діяльності [4].

Підстави для анулювання ліцензії:

- заява суб'єкта будівельної діяльності про анулювання ліцензії;
- рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта господарювання;
- нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи (підприємця);
- акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом будівельної діяльності для отримання ліцензії;
- акт про невиконання рішення органу ліцензування про усунення порушень, пов'язаних із додержанням ліцензійних умов провадження будівельної діяльності, вимог нормативно-правових актів, що були підставою для прийняття рішення про усунення таких порушень;
- акт про повторне протягом року порушення суб'єктом будівельної діяльності ліцензійних умов провадження будівельної діяльності або вимог нормативно-правових актів;
- акт про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності;
- акт про встановлення факту неподання в установленний строк повідомлення про зміну даних, зазначених у документах, що додавалися до заяви про видачу ліцензії;

- акт комісії з розслідування причин аварії на будівництві об'єкта, що призвела до загибелі людей або тяжких екологічних наслідків;
- неможливість суб'єкта будівельної діяльності забезпечити виконання ліцензійних умов;
- акт про відмову суб'єкта будівельної діяльності від проведення органом ліцензування перевірки.

Підстави для зупинення дії ліцензії:

- акт перевірки суб'єкта будівельної діяльності щодо порушення ліцензійних умов, якщо виявлені порушення неможливо усунути у процесі провадження будівельної діяльності;
- акт комісії з розслідування причин аварії на будівництві об'єкта, що не призвела до загибелі людей або тяжких екологічних наслідків.

Рішення про зупинення та анулювання ліцензії ухвалюються за результатами розгляду зазначених питань на засіданні ліцензійної комісії. У разі анулювання ліцензії суб'єкт будівельної діяльності має право звернутись із письмовою заявою про отримання нової ліцензії для продовження будівельної діяльності не раніше ніж через рік з дати прийняття органом ліцензування рішення про анулювання попередньої ліцензії.

Отже, введення в дію "Порядку ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві" [4] поліпшило ситуацію у сфері ліцензування будівельної діяльності, сприяло більш детальному та прозорому регулюванню. До позитивних новацій слід віднести прийняття нового, більш деталізованого кодифікатора робіт, що підлягають ліцензуванню [5]; запровадження єдиної системи видачі ліцензій, які дають право на ведення будівельних робіт на всій території України. Однак все ще залишається багато дискусійних, нерегульованих і проблемних моментів. Про це свідчить зокрема діяльність експертно-апеляційної ради, яка розглядає справи щодо відмови у видачі ліцензій або позбавлення ліцензій, створеної при Державному комітеті України з питань регуляторної політики та підприємництва.

Також слід відзначити, що діяльність експертних установ, які надають експертні висновки, обов'язкові для отримання ліцензії, може призводити до отримання прибутку комерційними організаціями, монополізації на ринку надання таких послуг та інших зловживань. Розв'язати цю проблему можна через надання саморегульвним організаціям повноважень з видачі експертних висновків. При цьому детально мають бути визначені критерії щодо відбору таких саморегульвних організацій. Таким чином може бути використаний світовий досвід у сфері ринкового саморегулювання.

Одним із актуальних питань залишається визнання в Україні ліцензій на окремі види будівельної діяльності, отримані підпри-

ємствами держав СНД. Оскільки можливість такого визнання закріплена на рівні міждержавної угоди, слід прийняти нормативно-правовий акт, який врегулює порядок визнання ліцензій, процедуру, строки, перелік документів, які необхідно надати.

У цілому розвиток нормативної бази у сфері регулювання відносини з ліцензування будівельної діяльності є поступальним, але деякі моменти залишаються неврегульованими та потребують уваги з боку законодавця.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бахрах Д. Н.* Административное право России : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах. — М. : НОРМА, 2002. — 444 с.
2. *Ионова Ж. А.* Правовые проблемы легитимации предпринимательства / Ж. А. Ионова // Государство и право. — 1997. — № 1. — С. 46.
3. *Шестак Л. В.* Ліцензування як адміністративно-правовий інститут : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. В. Шестак ; Нац. акад. держ. податкової служби України. — Ірпінь, 2005.
4. *Порядок ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві*, затв. Постановою Кабінету Міністрів України, "Про ліцензування певних видів господарської діяльності у будівництві" від 5 груд 2007 р. № 1396.
5. *Ліцензійні умови провадження господарської діяльності у будівництві*, пов'язаної із створенням об'єктів архітектури, затв. наказом М-ва регіон. розвитку та будівництва України від 27 січ. 2009 р. № 47.
6. *Про архітектурну діяльність* : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 687-XIV.
7. *Бойченко Я.* Ліцензування будівельної діяльності в 2008 році / Ярослава Бойченко // Строительный учет. — 2008. — № 7 (18). — С. 69.
8. *Методичні вказівки з підготовки експертного висновку щодо визначення спроможності суб'єктів здійснювати господарську діяльність, пов'язану зі створенням об'єктів архітектури* : затв. Рішенням Державної архітектурно-будівельної інспекції від 14 груд. 2007 р. № 7.
9. *Суслова В.* Саморегулівні організації: питання удосконалення законодавчого регулювання / В. Суслова // Підприємництво, господарство і право. — 2008. — № 2. — С. 35–38.
10. *Стосовно визначення вартості підготовки експертного висновку* : лист Державної архітектурно-будівельної інспекції від 31 берез. 2008 р. № 24/7-742.
11. *Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні* : Закон України від 15 груд. 2009 р. № 1759-VI.
12. *Щодо ліцензування будівельної діяльності, здійснюваної іноземним суб'єктом господарювання* : лист Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва від 8 серпня 2002 № 3-451-1468/4349.
13. *Угода про взаємне визнання ліцензій на провадження будівельної діяльності, які видаються ліцензійними органами держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 27 берез. 1997 р.*
14. *Григоровський В.* Виконання нерезидентом будівельно-монтажних робіт на українському об'єкті / Григоровський Віктор, Бойко Юрій, Дудка Сергій ; ТОВ "Аудиторська група "ПРОСТІР" // Ліга Бізнес Інформ. — 2007. — 3 трав.