

**Парламентське дослідження
щодо проекту Закону України
«Про Державну службу спеціального будівництва»**

I. Вступна частина

У зв'язку зі збройною агресією Російської Федерації проти України набула особливої актуальності проблема вдосконалення правового регулювання будівництва й відновлення зруйнованих об'єктів оборонного комплексу та інфраструктурних об'єктів Збройних Сил України подвійного призначення.

Як визначено в Пояснювальній записці до законопроекту, він покликаний вирішити низку важливих завдань, пов'язаних із законодавчим забезпеченням проектування та будівництва капітальних споруд оборонного комплексу (капітальних військових об'єктів, військових підприємств, укріпрайонів, зовнішніх інженерних мереж тощо), розквартируванням військовослужбовців та експлуатацією таких об'єктів спеціального призначення.

Завданням законопроекту є врегулювання правовідносин щодо статусу, правових основ організації, основних завдань та функцій Державної служби спеціального будівництва як спеціалізованого військового формування, що входить до системи Міністерства оборони України, а також забезпечення правового та соціального захисту її особового складу.

Метою дослідження є встановлення відповідності положень проекту спеціального Закону щодо правового статусу та напрямів діяльності нового органу – Державної служби спеціального будівництва – заявленій цілі, а саме: створенню ефективної системи будівництва об'єктів оборонного комплексу та інфраструктурних об'єктів подвійного призначення.

Окрім того, аналіз буде спрямований на виявлення ризиків, які можуть негативно вплинути на подальше застосування Закону й виконання передбачених у ньому завдань, визначення стану узгодженості норм, запропонованих у законопроекті, із нормами чинного законодавства України, що регулюють суспільні відносини в галузі капітального будівництва військових об'єктів, а також із відповідними міжнародно-правовими стандартами та досвідом інших країн у цій сфері.

Предметом дослідження є структура та зміст підготовленого проекту Закону України «Про Державну службу спеціального будівництва», що регламентує суспільні відносини у сфері капітального будівництва об'єктів оборонного комплексу та інфраструктурних об'єктів подвійного призначення, аналогічні норми чинного законодавства України, відповідні положення міжнародно-правових документів і законодавчі акти інших країн.

II. Основна частина

Аналіз програмних документів і нормативно-правових актів у сфері будівництва об'єктів оборонного комплексу та військових інфраструктурних об'єктів

Серед програмних документів, які визначають основні напрями реалізації воєнної політики України та стратегічні цілі розвитку сил оборони, насамперед, слід виділити Стратегічний оборонний бюлетень, затверджений Указом

Президента України від 17.09.2021 року № 473/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»¹.

З-поміж основних пріоритетів і завдань державної політики у воєнній сфері, сферах оборони та військового будівництва, у вказаному документі передбачено й набуття центральними органами виконавчої влади, іншими державними органами необхідних інституційних спроможностей щодо своєчасного задоволення потреб оборони держави і захисту її території від можливої агресії та ефективного управління оборонними ресурсами.

Стратегічний оборонний бюлетень містить низку завдань, виконання яких у строк до 2025 року забезпечить досягнення однієї із стратегічних цілей розвитку сил оборони: створення розвинутої військової інфраструктури, об'єднаної логістики та достатніх запасів матеріальних засобів, що відповідають потребам Збройних Сил України, інших складових сил оборони для відсічі збройної агресії проти України.

Серед таких завдань, зокрема визначено: удосконалення системи дислокації та базування військ (сил), створення військових баз із необхідною інфраструктурою для підтримання життєдіяльності й підготовки військових частин; ефективне використання земель оборони, будівель і споруд, розвиток мережі полігонів, упровадження модульних польових таборів для розміщення військ (сил) у ході навчань; запровадження дієвих механізмів реалізації права військовослужбовців на отримання постійного житла.

Для їх реалізації Стратегічним оборонним бюлетнем передбачено здійснення низки заходів, у тому числі спрямованих на будівництво об'єктів оборонного комплексу та інфраструктурних об'єктів спеціального призначення.

Наприклад: будівництво військових баз у містах Северодонецьк Луганської області, Маріуполь Донецької області, Берегове Закарпатської області; розбудова військово-морських баз у містах Бердянськ Запорізької області та Очаків Миколаївської області, реконструкція гідротехнічного комплексу та пункту базування в порту Південний Одеської області; відновлення й розвиток мережі аеродромів; відновлення та реконструкція існуючої військової інфраструктури; забезпечення раціонального використання земель оборони; упорядкування обліку й контролю за ефективним використанням земель оборони; розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України довгострокової Концепції забезпечення житлом військовослужбовців, ветеранів військової служби Збройних Сил України, інших військових формувань та членів їх сімей; розроблення державної програми будівництва (створення) соціальних об'єктів інфраструктури на територіях військових містечок; удосконалення законодавства з питань забезпечення житлом військовослужбовців, ветеранів військової служби Збройних Сил України, інших військових формувань та членів їх сімей тощо.

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 вересня 2021 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 17 вересня 2021 року № 473/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/473/2021#n17>

Одним із головних інституційних засобів здійснення таких заходів Стратегічним оборонним бюлетнем передбачено необхідність запровадження *централізованого проектного менеджменту проектів капітального будівництва*.

При цьому управління розвитком сил оборони, процесом планування і реалізації цілей, завдань та заходів розвитку спроможностей Збройних Сил України та інших складових сил оборони покладається на керівників центральних органів виконавчої влади, інших державних органів. Для підготовки рекомендацій щодо планування й реалізації цілей, завдань і заходів, передбачених названим документом, управління реалізацією програм (проектів) розвитку спроможностей Збройних Сил України, інших складових сил оборони за рішенням керівника центрального органу виконавчої влади, іншого державного органу можуть утворюватися постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи.

Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 14.09.2020 року № 392/2020 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України», серед основних напрямів внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки передбачено створення ефективної системи безпеки та стійкості критичної інфраструктури, заснованої на чіткому розподілі відповідальності її суб'єктів та державно-приватному партнерстві. Із цією самою метою передбачено модернізувати транспортну інфраструктуру, дороги, залізниці, трубопроводи, аеропорти, морські та річкові порти тощо, у тому числі через механізми державно-приватного партнерства, провести прозору приватизацію з метою залучення внутрішніх та іноземних інвестицій в модернізацію і розвиток підприємства, сприяти зростанню продуктивності праці в економіці².

На положеннях вищезазначеної Стратегії ґрунтується і Стратегія воєнної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25.03.2021 року № 121/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України»³. Остання стала основою для розроблення Стратегічного оборонного бюлетеня України.

Головною метою зазначеної Стратегії є завчасно підготовлена і всебічно забезпечена *всеохоплююча оборона України* на засадах стримування, стійкості та взаємодії, що гарантує воєнну безпеку, суверенітет і територіальну цілісність держави.

Згідно зі Стратегією воєнної безпеки *стійкість* у ході всеохоплюючої оборони досягається, окрім іншого, здатністю системи управління державою, сил оборони, національної економіки, інфраструктури та суспільства швидко

² Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>

³ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про стратегію воєнної безпеки України»: Указ Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021>

відновлюватися та адаптуватися до змін у безпековому середовищі й до тривалого протистояння в наданні відсічі і стримуванні збройної агресії проти України.

Одними із цілей реалізації державної політики у військовій сфері, сфері оборони й військового будівництва, які передбачаються названою Стратегією, є: достатні оборонні спроможності держави, які можуть забезпечити стримування подальшої ескалації збройної агресії проти України та відновлення її територіальної цілісності в межах державного кордону України; ефективний менеджмент у сфері оборони, заснований на програмно-проектному управлінні оборонними ресурсами; розвинута військова інфраструктура, об'єднана логістика й достатні запаси матеріальних засобів, що відповідають потребам сил оборони.

Пріоритетними цілями у Стратегії воєнної безпеки визначено також розвиток інституційних спроможностей Міністерства оборони України, інших органів управління складових сил оборони та нарощування спроможностей Збройних Сил України, сил територіальної оборони у їх складі, інших складових сил оборони.

Стратегією воєнної безпеки передбачено низку завдань, виконання яких зумовить реалізацію вказаних пріоритетних цілей. Серед них:

- удосконалення дислокації та базування військ (сил), задоволення потреб військ (сил) у військових полігонах, модульних польових таборах для розміщення під час навчань та виконання бойових (спеціальних) завдань;

- забезпечення необхідною військовою інфраструктурою й достатніми запасами матеріальних засобів, модернізація та усунення диспропорцій у розвитку військової інфраструктури,

- розв'язання житлової проблеми в силах оборони, запровадження дієвих і прозорих механізмів забезпечення житловими приміщеннями військовослужбовців Збройних Сил України та інших складових сил оборони, у тому числі звільнених у запас або відставку, які потребують поліпшення житлових умов після звільнення, та членів їхніх сімей;

- упорядкування обліку земель оборони та забезпечення контролю за їх ефективним використанням;

- проведення прозорих і ефективних оборонних закупівель, що забезпечать підтримання існуючих і довгострокових інвестицій у розвиток майбутньої військової інфраструктури;

- реалізація ефективних антикорупційних програм і запровадження нетерпимості до корупції та проявів корупційних явищ.

Основними законодавчими актами в даній сфері правового регулювання є Конституція України, закони України «Про оборону України», «Про Збройні Сили України», «Про національну безпеку України», «Про оборонні закупівлі», «Про господарську діяльність у Збройних Силах України», «Про правовий режим майна у Збройних Силах України», «Про військовий обов'язок і військову службу», «Про правовий режим воєнного стану», «Про основи національного спротиву», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про соціальний і

правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про чисельність Збройних Сил України», «Про запобігання корупції».

Так, Закон України «Про оборонні закупівлі» від 17.07.2020 № 808-IX (далі – Закон № 808-IX)⁴ визначає загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення закупівель як товарів, так і будь-яких *робіт і послуг* оборонного призначення для забезпечення потреб сектору безпеки і оборони, інших товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони, а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель.

Закон також передбачає гармонізацію законодавства України у сфері оборонних закупівель із положеннями Директиви 2009/81/ЄС⁵ відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014.

Згідно зі статтею 1 цього Закону № 808-IX «роботи оборонного призначення» включають до свого складу, серед іншого, «будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію об'єктів і споруд оборонного та спеціального призначення»; до «послуг оборонного призначення» відносяться послуги, пов'язані із «забезпеченням життєвого циклу об'єктів і споруд оборонного та спеціального призначення».

Вказаний Закон застосовується, зокрема за умови, що: вартість предмета закупівлі для товарів і послуг оборонного призначення, інших товарів і послуг для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, для робіт оборонного призначення та робіт для гарантованого забезпечення потреб безпеки і оборони – 1,5 млн гривень, до визначених цим Законом державних замовників, які здійснюють оборонні закупівлі; закупівля товарів, робіт і послуг оборонного призначення містить відомості, що становлять державну таємницю, а також у разі закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення за закритими закупівлями незалежно від вартості такої закупівлі.

Закон передбачає порядок та особливості здійснення різних видів оборонних закупівель, функціональні повноваження головних органів у сфері планування та здійснення таких закупівель, державних замовників і виконавців державного контракту (договору) з оборонних закупівель тощо.

Актуальне значення в контексті дослідження має те, що Закон № 808-IX містить вимогу заборони придбання та оплати товарів, робіт і послуг оборонного призначення до / без проведення видів (процедур) закупівель, визначених цим Законом (частина 4 статті 2), а також встановлює відповідальність службових (посадових) осіб, уповноваженої особи державного замовника, керівника державного замовника за порушення його норм (стаття 38).

⁴ Про оборонні закупівлі: Закон України від 17.07.2020 р. № 808-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>

⁵ DIRECTIVE 2009/81/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0081&rid=1#d1e3704-76-1>

Іншим законом, до предмета регулювання якого належить сфера будівництва об'єктів оборонного комплексу та військових інфраструктурних об'єктів, є Закон України «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» від 21.09.1999 № 1076-XIV (далі – Закон № 1076-XIV)⁶.

Вказаний Закон визначає правові засади здійснення у Збройних Силах України господарської діяльності, встановлює умови й гарантії її організації та державної підтримки.

Згідно з цим Законом суб'єктами господарської діяльності у Збройних Силах України є військові частини, заклади, установи та організації Збройних Сил України, які утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України, ведуть відокремлене господарство, мають кошторис надходжень та видатків, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням (стаття 3).

При цьому, названа господарська діяльність визначається як специфічна діяльність зазначених суб'єктів, яка передбачає, серед іншого, виконання робіт і надання послуг, передачу в оренду рухомого та нерухомого військового майна в межах і порядку, визначених цим Законом (стаття 1).

Стаття 3 Закону № 1076-XIV містить посилання на те, що перелік видів господарської діяльності, здійснення якої дозволяється військовим частинам Збройних Сил, визначається Кабінетом Міністрів України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 25.07.2000 р. № 1171 (у редакції Постанови КМУ від 30.09.2015 р. № 769)⁷ перелік видів такої діяльності, у тому числі включає: будівництво житлових і нежитлових будівель; будівництво доріг і автострад; будівництво мостів і тунелів; будівництво інших споруд, здійснення будівельно-монтажних робіт; проведення робіт із завершення будівництва; здійснення спеціалізованих будівельних робіт тощо.

Відповідно до вимог Закону України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» від 21.09.1999 № 1075-XIV⁸ до військового майна, тобто державного майна, закріпленого за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України, серед іншого, належать і об'єкти військової інфраструктури та спеціального призначення – будинки, споруди, аеродромне, інженерне майно, майно зв'язку тощо.

Міністерство оборони України як центральний орган управління Збройних Сил України здійснює відповідно до закону *управління* таким майном. Вирішення питань щодо забезпечення Збройних Сил України військовим майном, визначення порядку вилучення і передачі його до сфери управління центральних або місцевих органів виконавчої влади, інших органів, уповноважених управляти державним майном, належить до *компетенції Кабінету Міністрів України*.

⁶ Про господарську діяльність у Збройних Силах України: Закон України від 21.09.1999 р. № 1076-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1076-14#Text>

⁷ Про затвердження переліку видів господарської діяльності, здійснення якої дозволяється військовим частинам Збройних Сил: Постанова Кабінету Міністрів України № 1171 від 25.07.2000 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1171-2000-%D0%BF#n10>

⁸ Про правовий режим майна у Збройних Силах України: Закон України від 21.09.1999 р. № 1075-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-14#Text>

Закон України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 № 1934-ХІІ встановлює повноваження Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами України (стаття 10). До них, зокрема, віднесено: здійснення військово-політичного та адміністративного управління Збройними Силами України; реалізація політики держави у Збройних Силах України, розробка принципів їх будівництва, визначення напрямку розвитку Збройних Сил України і підготовки їх у мирний та воєнний час; забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України, їх функціонування, бойової та мобілізаційної готовності, боєздатності, підготовки до виконання покладених на них завдань, застосування, комплектування особовим складом та його підготовки, постачання озброєння та військової техніки, підтримання справності, технічної придатності та модернізації зазначеного озброєння і техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних Сил України в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх ефективним використанням, організація виконання робіт і надання послуг в інтересах Збройних Сил України⁹.

Водночас, Міністерство оборони України реалізує спільно з Генеральним Штабом Збройних Сил України систему взаємопов'язаних заходів щодо визначення й досягнення необхідного бойового потенціалу збройних сил, удосконалення організаційної структури, визначення чисельності особового складу, типів, видів і кількості озброєння та військової техніки, організації проходження військової служби, підготовки та комплектування військовими кадрами, забезпечення розвитку воєнної науки та освіти, гідного соціального забезпечення військовослужбовців, а також забезпечення збройних сил необхідними матеріальними ресурсами.

Спрямованість будівництва збройних сил визначається воєнною доктриною держави. На будівництво збройних сил впливають ступінь розвитку промислового виробництва, науки і техніки, чисельність і склад населення, наявність підготовлених кадрів, географічне положення країни, стан шляхів сполучення, досягнутий рівень розвитку озброєнь, воєнної науки і воєнного мистецтва тощо¹⁰.

Виходячи із вищевикладеного, Положенням про Міністерство оборони України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 року № 671 (у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 року № 730), Міністерство оборони України (далі – Міноборони) визначено центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної

⁹ Про Збройні сили України: Закон України № 1934-ХІІ від 06.12.1991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>

¹⁰ Будівництво збройних сил. Велика Українська енциклопедія. URL: <https://vue.gov.ua/>

безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період¹¹.

На виконання зазначеного Положення, з метою вдосконалення та належної організації будівництва об'єктів житлового фонду, казарменого фонду, інженерних мереж, споруд та об'єктів спеціального призначення військових частин Збройних Сил України Міністром оборони України видано Наказ № 448 від 3 липня 2013 року «Про затвердження Положення про організацію квартирно-експлуатаційного забезпечення Збройних Сил України»¹² і Наказ № 284 від 5 червня 2019 року «Про затвердження Положення про організацію будівництва об'єктів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України» (далі – Наказ № 284)¹³.

Наказом № 284 визначено, що здійснення будівництва на замовлення Міністерства оборони України віднесено до компетенції Головного управління майна та ресурсів Міністерства оборони України, яке у 2023 році реорганізовано в Головне управління капітальних вкладень Міністерства оборони України. Положення про ці Головні управління були введені в дію, відповідно, наказами Міністра оборони України № 142 від 28.05.2021 року¹⁴ та № 26 нм від 17.01.2023 року.

У Наказі Міністра оборони України «Про затвердження Положення про Головне управління майна та ресурсів» № 26 нм від 17.01.2023 року, серед іншого, визначено, що основними напрямками діяльності цього підрозділу є: *«...забезпечення реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період, а також завдань та функцій, покладених на Міноборони, щодо: нового будівництва, реконструкції, реставрації об'єктів житлового, загальновійськового та спеціального призначення разом з інженерними спорудами та мережами»*¹⁵.

Порядок організації будівництва житла для військовослужбовців та членів їх сімей на земельних ділянках, що належать до земель оборони, визначений Постановою Кабінету Міністрів України № 715 від 06.07.2011 року «Деякі питання будівництва житла для військовослужбовців та членів їх сімей на земельних ділянках, що належать до земель оборони»¹⁶.

¹¹ Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України № 671 від 26.11.2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>

¹² Про затвердження Положення про організацію квартирно-експлуатаційного забезпечення Збройних Сил України: Наказ Міністра оборони України № 448 від 03.07.2013 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1590-13#Text>

¹³ Про затвердження Положення про організацію будівництва об'єктів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України: Наказ Міністра оборони України № 284 від 05.06.2019 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS32059#:~:text=1.2>

¹⁴ Про затвердження Положення про Головне управління майна та ресурсів: Наказ Міністра оборони України № 142 від 28.05.2021 року. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2021/mou_142.pdf

¹⁵ Про затвердження Положення про Головне управління капітальних вкладень: Наказ Міністра оборони України № 26 нм від 17.01.2023 року. URL: https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2023/26_nm.pdf

¹⁶ Деякі питання будівництва житла для військовослужбовців та членів їх сімей на земельних ділянках, що належать до земель оборони: Постанова Кабінету Міністрів України № 715 від 06.07.2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2011-%D0%BF#Text>

У пункті 3 цієї Постанови зазначено, що будівництво житла здійснюється на конкурсних засадах. Замовником будівництва житла та організатором конкурсу є Міноборони, інший центральний орган виконавчої влади, що здійснює керівництво військовим формуванням, СБУ, розвідувальний орган, Управління державної охорони та Держспецтрансслужба. На підставі погодженого з Кабінетом Міністрів України переліку земельних ділянок, на яких планується будівництво житла для військовослужбовців та членів їх сімей, Міністр оборони або інший керівник центрального органу виконавчої влади, що здійснює керівництво військовим формуванням, Голова СБУ, керівник розвідувального органу, Начальник Управління державної охорони, Голова Адміністрації Держспецтрансслужби утворює конкурсну комісію, затверджує її склад та голову.

Станом на сьогоднішній день Головне управління капітальних вкладень Міністерства оборони України формує умови конкурсу та склад конкурсної комісії з відбору найкращих пропозицій юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців щодо будівництва житла для військовослужбовців та членів їх сімей на виділеній земельній ділянці. З огляду на те, що такий конкурс є відкритим, він має особливість – вітчизняні та іноземні учасники беруть участь у процедурі конкурсу на рівних умовах.

При цьому учасник конкурсу має відповідати таким обов'язковим вимогам: він повинен підтвердити свою участь у будівництві багатоквартирних житлових будинків протягом останніх трьох років у якості замовника або генпідрядника шляхом подання відповідних копій декларацій або актів про готовність багатоквартирних житлових будинків до експлуатації за кожен із трьох років; не перебувати у стадії ліквідації (припинення) та не бути таким, стосовно якого розпочато процедуру банкрутства чи відновлення платоспроможності; не мати заборгованості за нарахованими податками, зборами й іншими обов'язковими платежами до бюджету за останній квартал; мати дозвіл (ліцензію) на проведення необхідних будівельних робіт у випадках, передбачених законодавством (при забудові висотного багатоквартирного житла діючу ліцензію на будівництво об'єктів IV і V категорій складності); мати наявності відповідну матеріальну базу (техніку, обладнання), що підтверджується довідкою з розшифруванням основних засобів; особа, яка є керівником учасника конкурсу, і (або) уповноважена ним особа (представник, у разі наявності) зобов'язані не мати судимості; мати повноваження на укладення договору про будівництво житла на умовах, визначених у конкурсній пропозиції; не мати простроченої заборгованості (невиконання зобов'язань) перед Міністерством оборони України.

Слід наголосити, що в пункті 1.5 вищенаведеного Наказу № 284 зазначено, що Міністерство оборони України є Замовником будівництва об'єктів Збройних Сил України, які споруджуються за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, щодо усіх без винятку об'єктів для Збройних Сил України. Тобто, це стосується як *об'єктів загальновійськового призначення*, які розташовані безпосередньо на території військових частин, у тому числі, об'єктів казарменого та житлового фонду військових містечок,

комунальних споруд, інженерних мереж та об'єктів благоустрою, так і перелічених у пункті 1.3 цього Наказу *об'єктів спеціального призначення*, які зводяться для безпосереднього виконання військовими частинами бойових завдань: командних пунктів; передавальних та приймальних радіоцентрів; вузлів та ліній зв'язку; сховищ для особового складу; шахтних установок; довгострокових фортифікаційних споруд для ведення бойових дій та зберігання бойової техніки, зброї, боєприпасів, ракет і пально-мастильних матеріалів, огорожі та технічних засобів охорони; внутрішніх шляхів та військових магістральних трубопроводів; елементів наземної оборони; пірсів, причалів, молів; об'єктів, розташованих у службово-технічній забудові при аеродромах та технічних позиціях зенітних, ракетних та радіотехнічних військ; арсеналів, баз і складів зберігання боєприпасів та їх огороження¹⁷.

Водночас, безпосереднє виконання функцій замовника будівництва об'єктів Збройних Сил України покладається на:

- органи військового управління – на підставі довіреності Міністерства оборони України на право укладання договорів на будівництво, проектування об'єктів Збройних Сил України та інших визначених довіреністю договорів за відповідною бюджетною програмою (підпрограмою) цього Міністерства;

- суб'єкти господарювання, Статутом (Положенням) яких передбачається вид економічної діяльності – будівництво, та які перебувають у функціональному підпорядкуванні Головного управління капітальних вкладень Міністерства оборони України – на підставі довіреності Міністерства оборони України на право укладання відповідних договорів та договорів на виконання функцій замовника;

- територіальні квартирно-експлуатаційні управління, Київське квартирно-експлуатаційне управління, квартирно-експлуатаційні відділи міст, квартирно-експлуатаційні частини районів, командування видів, родів військ та сил Збройних Сил України, військові частини, військові навчальні заклади, установи та організації Збройних Сил України, Державну спеціальну службу транспорту, якими, виходячи з їх Положень (Статутів), передбачається виконання вказаних функцій – на підставі затверджених у встановленому порядку Переліку об'єктів будівництва (придбання) житла та Плану будівництва об'єктів Збройних Сил України на поточний рік;

- відповідний структурний підрозділ Головного управління розвідки Міністерства оборони України з будівництва об'єктів для функціонування Головного управління розвідки Міністерства оборони України¹⁸.

Іншим центральним органом виконавчої влади сектору безпеки і оборони України, який забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику, є Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (Мінстратегпром).

¹⁷ Про затвердження Положення про організацію будівництва об'єктів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України: Наказ Міністра оборони України № 284 від 05.06.2019 року URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS32059#>

¹⁸ Там само.

Вказане міністерство відповідальне за реалізацію всього комплексу заходів, пов'язаних із практичним втіленням державної військово-промислової політики, державної політики у сфері державного оборонного замовлення, у сфері оборонно-промислового комплексу, у літакобудівній галузі, а також забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності¹⁹.

Так, виходячи з Положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.2020 № 819 «Деякі питання Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України»²⁰, Мінстратегпром відповідно до покладених на нього завдань: проводить в установленому законодавством порядку огляд оборонно-промислового комплексу, розробляє Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України; розробляє, узгоджує та реалізує в межах повноважень програми щодо збереження й розвитку виробничих потужностей, дослідно-експериментальної бази, випробувальних стендів, полігонів, інших об'єктів, призначених для забезпечення розроблення, випробувань і виробництва озброєння і військової техніки, високотехнологічної продукції цивільного і подвійного призначення, виготовленої організаціями оборонно-промислового комплексу, а також програми реформування і розвитку оборонно-промислового комплексу, затверджує плани-графіки створення інтегрованих науково-виробничих структур; проводить аналіз стану та тенденцій розвитку стратегічних галузей промисловості, розробляє пропозиції щодо пріоритетів розвитку та реформування промислового сектору економіки, забезпечує підготовку відповідних планів і програм (підпункти 14, 20, 66 пункту 4).

Тобто, виходячи зі спрямованості та обсягу передбачених повноважень, питання необхідності будівництва, розвитку та відновлення об'єктів оборонно-промислового комплексу, у тому числі зруйнованих підприємств, що перебувають у функціональному підпорядкуванні Мінстратегпрому та відносяться до сфери його управління, визначаються цим міністерством.

Із вищенаведеного можна зробити висновок, що на даний час в Україні існує розгалужена нормативно врегульована система організації замовлення та будівництва об'єктів загальновійськового та спеціального призначення, у тому числі й підприємств оборонно-промислового комплексу. Замовником такого будівництва є, насамперед, Міністерство оборони України, а також деякі інші уповноважені на це міністерства й відомства. Вибір компанії (структури), яка може безпосередньо *виконувати* функцію замовника будівництва та здійснювати будівництво, визначаються на відкритому конкурсі. Умови конкурсу та конкурсну комісію встановлює уповноважений підрозділ Міністерства оборони України.

З огляду на викладене, слід зауважити, що утворення нового спеціалізованого державного органу в цій галузі («військового формування» в редакції законопроекту) – Державної служби спеціального будівництва –

¹⁹ Положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2020 № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-%D0%BF#Text>

²⁰ Там само.

вимагатиме суттєвого корегування вже існуючої системи будівництва об'єктів оборонного комплексу та військових інфраструктурних об'єктів.

Рекомендації та ризики законопроекту

Законопроект визначає статус Державної служби спеціального будівництва як постійно діючого спеціалізованого військового формування, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство оборони України, а також іншими державними органами, які реалізують державну політику у сфері національної безпеки та оборони України.

Структурно законопроект складається із Преамбули й восьми розділів.

У розділі I визначається мета створення, завдання, основні функції та правові засади діяльності Державної служби спеціального будівництва. Розділом II проекту визначаються організаційні засади функціонування Державної служби спеціального будівництва. Зокрема, її структура та чисельність, порядок комплектування та підготовки особового складу, порядок мобілізаційного розгортання служби. У розділі III визначаються повноваження Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України, Сил територіальної оборони Збройних Сил України у взаємовідносинах з Державною службою спеціального будівництва, а також безпосереднє керівництво Державною службою спеціального будівництва. Розділ IV присвячено визначенню повноважень особового складу державної служби спеціального будівництва. Розділом V законопроекту регулюється соціальний і правовий захист особового складу Державної служби спеціального будівництва. У Розділі VI закріплюються питання фінансування й матеріально-технічного забезпечення діяльності Державної служби спеціального будівництва. Розділ VII присвячений питанням контролю і нагляду за діяльністю Державної служби спеціального будівництва. Розділ VIII – Прикінцеві положення, якими, зокрема, передбачено чисельний склад Державної служби спеціального будівництва в кількості п'яти тисяч осіб.

Не заперечуючи проти необхідності удосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері відновлення зруйнованих об'єктів оборонного комплексу та інфраструктурних об'єктів Збройних Сил України, вважаємо за необхідне звернути увагу на властиві проекту Закону певні ризики та суперечності.

Відповідно до статті 2 законопроекту Державна служба спеціального будівництва визначається як постійно діюче спеціалізоване *військове формування*, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через *Міністерство оборони України*, а також іншими державними органами, які реалізують державну політику у сфері національної безпеки та оборони України.

Водночас, законопроектом неоднозначно вирішуються питання зв'язку Державної служби спеціального будівництва саме як спеціалізованого військового формування зі структурою Збройних Сил України, а також здійснення нею свого основного функціонального призначення.

Так, згідно з пунктом 2 Прикінцевих положень законопроекту Кабінету Міністрів України доручається утворити Державну службу спеціального будівництва у складі Збройних Сил України з підпорядкуванням Міністерству оборони України як орган, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері капітального будівництва в системі оборони та безпеки. Однак, зазначене формулювання не узгоджується із статусом цієї служби, передбаченим у вищевказаній статті 2 законопроекту.

Крім того, виходячи з положень статей 1, 6, 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI²¹, завдання щодо забезпечення формування та реалізації державної політики в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах покладається виключно на міністерства як центральні органи виконавчої влади.

Відповідно до вказаного Положення «Про Міністерство оборони України», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 671²², Міністерство оборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період. При цьому, Міноборони є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України та Державна спеціальна служба транспорту.

З огляду на вищезазначені приписи, функція формування та реалізації державної політики у будь-якій сфері (галузі) публічного управління належить виключно до компетенції (прерогатив) міністерств або інших центральних органів виконавчої влади.

Тобто Державна служба спеціального будівництва як «спеціалізоване військове формування у складі Збройних Сил України, що підпорядковується Міністру оборони України», як це формулюється в законопроекті, не може визначатися як орган, що *«забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері капітального будівництва в системі оборони та безпеки»*.

У зв'язку з наведеним, у законопроекті місце Державної служби спеціального будівництва в «системі Міністерства оборони України» та у «складі Збройних Сил України» не є чітко означеним і зрозумілим, внаслідок чого потребує уточнення й корегування відповідно до вимог чинного законодавства.

Незважаючи на прописані завдання та функції, законопроектом не визначено, що за своїм загальним статусом Державна служба спеціального будівництва функціонально відноситься до складу сектору безпеки і оборони. До того ж, у разі належності цієї служби до такого сектору, законопроект має також передбачати внесення додаткових змін і доповнень до Закону України «Про Збройні Сили України», Закону України «Про національну безпеку України» та деяких інших законодавчих актів.

²¹ Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI від 17.03.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

²² Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України № 671 від 26.11.2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>

Доцільно звернути увагу й на неоднозначність предметної компетенції запропонованої структури, визначеної у проекті: «сфера спеціального будівництва – сукупна організована діяльність Державної служби спеціального будівництва, а також наукових, освітніх та інших установ, організацій, підприємств з метою створення матеріальних і нематеріальних об'єктів, необхідних для фортифікації, будівництва спеціальних споруд, створення, підтримки безперебійного функціонування та безпеки і оборони та підтримки постійної бойової готовності Міністерства оборони України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України».

Наведений перелік має несистемний та логічно непослідовний, еkleктичний характер. До сфери «спеціального будівництва» пропонується віднести діяльність цілої низки різних, не пов'язаних між собою суб'єктів, які до того ж самі потребують додаткового роз'яснення.

Крім того, зазначена сфера спеціального будівництва не узгоджується із завданнями та статусом Державної служби спеціального будівництва, передбаченими в інших статтях законопроекту, в яких йдеться про більш широкий обсяг функціональної діяльності цієї служби. Тобто назва законопроекту не відповідає його фактичному змісту.

У зв'язку з викладеним постає питання щодо уточнення передбаченого в законопроекті призначення вказаної служби «для забезпечення стійкого функціонування нерухомого фонду Міністерства оборони України в мирний час, воєнний стан та в особливий період» та віднесення до її основних завдань «практичного втілення науково обґрунтованої концепції розквартирування військ» (стаття 4 проекту).

У даному випадку незрозуміло, чи стосується предметна компетенція Державної служби спеціального будівництва лише об'єктів спеціального призначення та / або загальновійськових об'єктів, чи до неї відноситься й будівництво об'єктів житлового фонду.

При цьому зміст функції *будівництва* (спеціального будівництва) об'єктів оборонного комплексу або інфраструктурних об'єктів Збройних Сил України не тотожний, більш того, він суттєво відрізняється від напрямку діяльності щодо «забезпечення функціонування нерухомого фонду Міністерства оборони України». Останній має більш широкий смисловий контекст.

«Будівництво» чогось за визначенням передбачає, передусім, процес зведення, створення, спорудження нових будівель, споруд та об'єктів, створення нових основних фондів виробничого і невиробничого призначення²³. У той час як «забезпечення функціонування» чого-небудь, у тому числі й зазначених об'єктів нерухомості передбачає вжиття необхідних заходів щодо можливості їх існування та експлуатації упродовж певного часу, тобто створення умов для того, щоб вони залишалися в дії, продовжували діяти, працювали, виконували свої функції за призначенням тощо²⁴.

²³ Енциклопедія сучасної України. URL: <https://esu.com.ua/article-36532>; Словник української мови. URL: <https://slovnuk.ua/index.php?swrd>

²⁴ Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/funkcionuvaty>

Слід зауважити, що Наказом Міністерства оборони України № 284 від 05.06.2019 року було затверджено Положення про організацію будівництва об'єктів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України²⁵, яким визначено порядок планування, проектування, організації та фінансування будівництва *об'єктів житлового фонду та об'єктів загальновійськового і спеціального призначення військових частин* Збройних Сил України. У Розділі 1 цього Положення зазначено, що будівництво об'єктів Збройних Сил України здійснюється з метою створення належних умов розквартирування військ, функціонування об'єктів спеціального призначення, забезпечення житлових, соціально-культурних, побутових умов для військовослужбовців та військових частин у цілому відповідно до чинного законодавства.

З огляду на викладене, корегування предметної компетенції Державної служби спеціального будівництва може обумовити необхідність зміни назви та / або змісту запропонованого законопроекту, що має суттєве концептуальне значення, оскільки зараз у ньому йдеться лише про «спеціальне будівництво».

Редакція виписаної у статті 3 законопроекту мети Державної служби спеціального будівництва має громіздкий та неконкретний характер і зводиться до переліку суто декларативних, загальних і багатозначних формулювань на кшталт: «...*організація моделі перспективного розвитку та інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони в комплекс системи військового будівництва для запровадження всеосяжного підходу до планування у сферах національної безпеки і оборони...*».

Законопроектом не враховано зазначені вище норми чинних Законів України «Про оборонні закупівлі», «Про господарську діяльність у Збройних Силах України», «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» та деяких інших нормативно-правових актів, що стосуються органів управління, замовників, суб'єктів та порядку будівництва об'єктів оборонного комплексу та військової інфраструктури. Незважаючи на спільний із цими законодавчими актами предмет правового регулювання, у законопроекті будь-які посилання на них, або положення, спрямовані на узгодження з їх нормами, відсутні.

Крім того, основоположні норми законопроекту щодо функціонального призначення, завдань та статусу Державної служби спеціального будівництва не узгоджуються з відповідними приписами Законів України «Про Збройні Сили України», «Про національну безпеку України», «Про центральні органи виконавчої влади».

Враховуючи викладене, підготовка та ухвалення окремого спеціального закону, в якому пропонується визначити завдання, функції та статус Державної служби, що займатиметься спеціальним будівництвом вказаних об'єктів, потребує також обов'язкового одночасного внесення відповідних змін та доповнень до вищеназваних Законів.

²⁵ Про затвердження Положення про організацію будівництва об'єктів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України: Наказ Міністра оборони України № 284 від 05.06.2019 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS32059#>

Зазначені зміни доцільно передбачити в окремому розділі законопроекту – «Перехідних положеннях». Це відповідало б вимогам щодо оформлення проектів законів, визначених у частині восьмій статті 90 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 р. № 1861-VI²⁶, згідно з якими: «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття».

Варто відзначити, що законопроект не повною мірою задовольняє й іншим вимогам законодавчої техніки.

Як впливає з назви законопроекту та його преамбули, він *спрямований* на визначення «статусу, правових основ організації, основних завдань та *функцій* Державної служби спеціального будівництва». Всупереч цьому, частиною третьою статті 6 проекту передбачено, що функції та повноваження вказаної служби «*визначаються Положенням, яке затверджується Кабінетом Міністрів України*». Крім того, згідно з частиною четвертою статті 15 законопроекту «*функції і повноваження органу управління Державної служби спеціального будівництва та його керівника визначаються Положенням про Державну службу спеціального будівництва*».

Водночас, цілком очевидно, що такі функції та повноваження мають першочерговий, пріоритетний характер для забезпечення належного виконання завдань новоствореного «формування» та ефективного функціонування усіх його структурних підрозділів. Тому їх перелік і конкретне визначення слід передбачити безпосередньо в основному статутному Законі, а не на рівні підзаконних нормативно-правових актів, зокрема окремого Положення, як це пропонується законопроектом зараз.

Те ж саме стосується й підстав та порядку функціонування Державної служби спеціального будівництва *в особливий період*. Вони також відсутні у проекті закону, натомість, у його частині другій статті 5 робиться лише відповідне посилання на «Положення про Державну службу спеціального будівництва».

Водночас, законодавче забезпечення «капітального будівництва та відновлення пошкоджених об'єктів оборонного комплексу» саме в особливий період, насамперед, у період дії правового режиму воєнного стану під час збройної агресії проти України набуває вкрай актуального характеру.

Як приклад, можна навести положення вищезначеного Закону України «Про оборонні закупівлі», стаття 30 якого «Особливості здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» визначає конкретні принципи та вимоги, які мають бути дотримані при здійсненні оборонних закупівель у період дії правового режиму воєнного стану.

²⁶ Про Регламент Верховної Ради України: Закон України № 1861-VI від 10.02.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

Тому основні функції Державної служби спеціального будівництва, викладені у гранично загальному вигляді у статті 5 законопроекту, потребують більш розгорнутого й конкретного формулювання, з урахуванням як обставин мирного часу, так і діяльності служби в особливий період.

Не містять будь-яких конкретних формулювань і положення законопроекту щодо «нагляду за додержанням законності в діяльності Державної служби спеціального будівництва» (стаття 27) та нагляду «за додержанням вимог нормативних документів в сфері капітального будівництва в діяльності Державної служби спеціального будівництва» (стаття 28 проекту).

Одночасно потребує уточнення та узгодження з відповідними чинними нормами та правилами й низка інших положень та визначень, що застосовуються у законопроекті.

Так, у другому абзаці частини першої статті 1 законопроекту визначення *«виконавчої функції військово-будівельного комплексу»* розкривається як «безпосереднє виконання будівельних робіт з правами генерального підрядника, що передбачає здійснення будівельних робіт в повному обсязі... в сфері капітального будівництва *спеціальними підрозділами Сил територіальної оборони Збройних Сил України»*.

Проте, Сили територіальної оборони Збройних Сил України є окремим родом Збройних Сил України, на які покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони, у тому числі, своєчасне реагування та вжиття необхідних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості, участь у підготовці громадян України до національного спротиву тощо. Визначені законом завдання та функції Сил територіальної оборони Збройних Сил України, а також повноваження командування та органів військового управління ними в будь-якому випадку не передбачають організацію та проведення *«будівельних робіт у сфері капітального будівництва»*²⁷.

Крім того, як вбачається зі змісту запропонованих у законопроекті завдань та основних функцій Державної служби спеціального будівництва, її діяльність поширюється на виконання будівельних робіт в усіх видах та родах Збройних Сил України, а також в «інших силових формуваннях» (статті 4, 5).

Аналогічним чином, суперечить вимогам Закону України «Про основи національного спротиву» від 16.07.2021 р. № 1702-IX і стаття 14 законопроекту *«Повноваження Сил територіальної оборони Збройних Сил України у взаємовідносинах з Державною службою спеціального будівництва»*.

У ній зазначено, що Сили територіальної оборони України *«здійснюють виконавчу функцію військово-будівельного комплексу»*. Зокрема, *«виконують обсяги будівельно-монтажних робіт, пов'язаних... з відновленням пошкоджених і будівництвом нових об'єктів спеціального призначення»* тощо. З цією метою пропонується створити у складі цих Сил таку «організаційну структуру», як «Головне будівельне управління».

²⁷ Про основи національного спротиву. Закон України № 1702-IX від 16.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>

Водночас, Сили територіальної оборони, враховуючи їх вищезазначені завдання та функції, передбачені чинним законодавством, за визначенням не можуть займатися будівництвом чи відновленням різноманітних об'єктів, або виконувати інші повноваження, пов'язані із проведенням «будівельно-монтажних робіт» та діяльністю «Головного будівельного управління», що запропоновані у статті 14 законопроекту.

Сили територіальної оборони, які згідно зі статтею 3 Закону України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р. № 1934-ХІІ²⁸ входять до структури Збройних Сил України поряд з іншими родами сил, видами, окремими родами військ, наприклад, Силами спеціальних операцій, Медичними силами, Сухопутними військами, Десантно-штурмовими військами тощо, створені для виконання певних, виключно бойових завдань. Внаслідок цього, вони не можуть виконувати непритаманні їм функції, у тому числі здійснювати капітальне будівництво об'єктів спеціального призначення.

Потребує додаткового роз'яснення та конкретизації в окремих нормах, яким чином Державна служба спеціального будівництва зможе реалізувати *«забезпечення безперервного функціонування основних об'єктів спеціального призначення, ... а також інших об'єктів спеціального призначення»*, як закріплено в абзаці четвертому частини першої статті 1 законопроекту.

Слід враховувати, що, як було зазначено вище, Міністерство оборони України до *об'єктів спеціального призначення* відносить об'єкти, які призначені для *безпосереднього виконання військовими частинами бойових завдань*. А саме: командні пункти, передавальні та приймальні радіоцентри, вузли та лінії зв'язку; сховища для особового складу; шахтні установки; довгострокові фортифікаційні споруди для ведення бойових дій, зберігання бойової техніки, зброї, боєприпасів, ракет та пально-мастильних матеріалів, огорожі та технічні засоби охорони; внутрішні шляхи, військові магістральні трубопроводи; елементи наземної оборони, пірси, причали, моли, а також об'єкти, розташовані у службово-технічній забудові при аеродромах та технічних позиціях зенітних, ракетних та радіотехнічних військ, арсеналів, баз і складів зберігання боєприпасів, їх огороження²⁹.

У зв'язку з цим, вимагає корегування й визначення *об'єктів спеціального призначення*, яке запропоноване в абзаці дев'ятому частини першої статті 1 законопроекту. Передбачені в ньому *«...майнові комплекси правоохоронної та пенітенціарної системи, що мають функцію і призначення для виконання специфічної мети відповідного органу державного управління...»* не можуть належати до таких об'єктів, оскільки не призначені для виконання бойових завдань військовими частинами та не перебувають в операційному підпорядкуванні Збройних Сил України. Застосовані в законопроекті для визначення вказаних об'єктів інші словосполучення, такі як *«майнові комплекси*

²⁸ Про Збройні Сили України. Закон України № 1934-ХІІ від 06.12.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>

²⁹ Про затвердження Положення про організацію будівництва об'єктів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України. Наказ Міністра оборони України № 284 від 05.06.2019 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS32059#>

оборони, охорони кордону», «споруди критичної інфраструктури», є вкрай загальними і не містять конкретних ознак і властивостей, завдяки яким вони могли б кваліфікуватися саме як об'єкти «спеціального призначення».

В абзаці третьому статті 1 надається роз'яснення терміну *«генераційна функція військово-будівельного комплексу»*, який пропонується застосовувати в законопроекті. Однак, він, як вбачається, має неузгоджений, суперечливий характер, оскільки об'єднує не пов'язані один з одним різні види діяльності: з одного боку, *«замовлення, організацію і прийомку проектно-конструкторських, вишукувальних і будівельно-монтажних робіт»*, а з іншого, *«наукове, нормативне і законодавче обґрунтування будівельної галузі оборони»*.

Окрім того, у статті 15 законопроекту вказується, що *«безпосереднє керівництво Державною службою спеціального будівництва... у частині генераційної функції військово-будівельного комплексу здійснює орган управління в системі Міністерства оборони України»*.

З огляду на це, вважаємо доцільним провести додаткову оцінку правомірності використання вищезазначеного терміну та його відповідності прийнятим лексичним нормам у військовій галузі, визначеним у «Словнику військових термінів та скорочень (аббревіатур)» Воєнно-наукового управління Генерального штабу Збройних сил України³⁰.

Важливо також зазначити, що на даний час серед завдань та функцій Міністерства оборони і Генерального Штабу Збройних сил України у сфері будівництва як у мирний час, так і в особливий період подібна функція відсутня.

У законопроекті при роз'ясненні терміну *«замовник капітального будівництва»*, наданому в абзаці п'ятому частини першої статті 1, не враховано, що чинним законодавством в якості замовника будівництва об'єктів Збройних Сил України, які споруджуються за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел, не заборонених законодавством, визначено лише *Міністерство оборони України*.

У пунктах 1.5–1.7 вищезгаданого «Положення про організацію будівництва об'єктів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України» докладно вписані перелік безпосередніх виконавців функції замовника будівництва об'єктів ЗСУ та заходи, які вони уповноважені вчиняти³¹.

Визначення терміну *«квартирно-експлуатаційне забезпечення»*, який пропонується у проекті Закону (абзац сьомий частини першої статті 1), не відповідає змісту й завданням такого забезпечення, закріпленого в Наказі Міністра оборони України № 448 від 3 липня 2013 року «Про затвердження Положення про організацію квартирно-експлуатаційного забезпечення

³⁰ Словник військових термінів та скорочень (аббревіатур). Воєнно-наукове управління Генерального штабу Збройних сил України 2020 рік. URL: https://chtyvo.org.ua/authors/Zbirnyk_statei/Slovyk_viiskovykh_terminiv_ta_skorochen_abreviatur/

³¹ Про затвердження Положення про організацію будівництва об'єктів у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України. Наказ Міністра оборони України № 284 від 05.06.2019 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MUS32059#>

Збройних Сил України»³², прийнятого на виконання статті 10 «Повноваження Міністерства оборони України у сфері управління Збройними Силами України» згаданого Закону України «Про Збройні Сили України»³³.

У названому Наказі організація квартирно-експлуатаційного забезпечення визначається як «комплекс заходів, спрямованих на безпечну експлуатацію, утримання казармено-житлового фонду, об'єктів соціально-культурного призначення, комунальних споруд та інженерних мереж військових містечок, забезпечення військових частин квартирним майном».

Його основними завданнями є: забезпечення військових частин фондами військового містечка, територією та земельними ділянками; утримання і експлуатація фондів військового містечка, які знаходяться в користуванні військових частин; забезпечення військових частин комунальними послугами та енергоносіями; участь в організації забезпечення військовослужбовців та членів їх сімей житловими приміщеннями; забезпечення військових частин квартирним майном; здійснення функцій замовника з будівництва, реконструкції, капітального ремонту фондів військового містечка, а також виконання технічного нагляду за ходом проведення у військових частинах робіт з будівництва, реконструкції та капітального ремонту військових об'єктів тощо.

Вимагає приведення у відповідність із цим Наказом і поняття «розквартирування військ», що міститься в одинадцятому абзаці частини першої статті 1 законопроекту. Згідно з пунктом 1.2 вказаного Наказу розквартирування військ визначається як «розміщення військових частин у визначених пунктах (районах), надання їм необхідних земельних ділянок, будівель і споруд для житла, зберігання бойової і спеціальної техніки, запасів матеріальних засобів, проведення бойової і спеціальної підготовки, а також для господарчих та інших потреб». При цьому посилення на «Стратегію воєнної безпеки України, введеної в дію Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021» при наданні роз'яснення щодо «розквартирування військ», як це пропонується в законопроекті, вбачається зайвим.

У статті 2 законопроекту визначено статус Державної служби спеціального будівництва як «постійно діючого спеціалізованого військового формування, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство оборони України, а також іншими державними органами, які реалізують державну політику у сфері національної безпеки та оборони України».

Однак, вбачається, що визначення статусу в такій редакції є неповним. Під правовим статусом державного органу зазвичай розуміють певну сукупність повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань³⁴. Між тим, у законопроекті конкретний

³² Про затвердження Положення про організацію квартирно-експлуатаційного забезпечення Збройних Сил України. Наказ Міністра оборони України № 448 від 03.07.2013 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1590-13#Text>

³³ Про Збройні Сили України: Закон України № 1934-XII від 06.12.1991. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>

³⁴ Ринажевський Б. М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у Збройних Силах України. URL: <http://radnuk.info/statti/226-admin-pravo/14536-2011-01-18-03-51-02.html>

перелік і визначення таких повноважень фактично відсутні. Тому уявляється доцільним розширити в даному контексті запропоноване у статті визначення статусу Державної служби спеціального будівництва, детально виклавши всі сукупні повноваження, необхідні для реалізації заявлених завдань та функцій цього органу.

Враховуючи специфічний характер діяльності Державної служби спеціального будівництва, доцільно також виключити положення про можливість «інших державних органів, які реалізують державну політику у сфері національної безпеки та оборони», окрім Кабінету Міністрів України, спрямовувати й координувати її діяльність, як це зазначено в законопроекті. Останній не містить переліку цих «інших органів», як і відповідних посилань на норми законодавчих актів, в яких вони можуть бути зазначені.

У частині першій статті 4 законопроекту одним із завдань Державної служби спеціального будівництва визначено «...забезпечення стійкого функціонування нерухомого фонду Міністерства оборони України в мирний час, воєнний стан та в особливий період».

Однак, виконання даної функції покладене на Головне управління земель оборони та фондів Міністерства оборони України, що є органом військового управління, безпосередньо підпорядкованим заступнику Міністра оборони України, та юрисдикція якого в межах встановлених законом повноважень поширюється на всю територію України. Назване Головне управління виконує завдання із забезпечення реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та в особливий період, а також завдання та функції, покладені на Міноборони, щодо: володіння та користування землями оборони, управління фондами (казарменний фонд, житловий фонд, об'єкти соціально-культурного призначення, комунальні споруди, інженерні мережі військових містечок), іншого нерухомого майна³⁵.

Стаття 11 законопроекту «Повноваження Кабінету Міністрів України щодо Державної служби спеціального будівництва» потребує суттєвого корегування з метою узгодження редакції запропонованих у ній формулювань із змістом повноважень Уряду, наведених, зокрема, у статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII³⁶.

Слід акцентувати, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади України, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Державна служба спеціального будівництва, як вже зазначалося, не є центральним органом виконавчої влади, яким може безпосередньо керувати Кабінет Міністрів України. У згаданій вище статті 2 законопроекту також

³⁵ Головне управління земель оборони та фондів. Структура апарату Міністерства оборони України. URL: <https://www.mil.gov.ua/ministry/struktura-aparatu-ministerstva/golovne-upravlinnya-zemel-oboroni-ta-fondiv.html>

³⁶ Про Кабінет Міністрів України: Закон України № 794-VII від 27.02.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

визначено, що діяльність служби спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України *через Міністерство оборони України*.

Крім того, Кабінет Міністрів України може розробляти, затверджувати й забезпечувати виконання державних програм, у тому числі у сфері національної безпеки та обороноздатності, а не *«приймати та забезпечувати фінансування державних програм розвитку...»*, як це передбачено в абзаці другому статті 11.

Відповідно до своїх повноважень Кабінет Міністрів України не *«забезпечує передачу в управління Державній службі спеціального будівництва об'єктів державної власності»*, як це запропоновано в абзаці четвертому статті 11 законопроекту, а може встановлювати порядок такої передачі.

Водночас, до повноважень Кабінету Міністрів України не відноситься запропоноване у сьомому абзаці названої статті *«забезпечення потреби в застосуванні спеціальних засобів військовослужбовцями та працівниками Державної служби спеціального будівництва»*.

Потребує доопрацювання й редакція статті 12 законопроекту, в якій повноваження Міністерства оборони України щодо визначення потреб Державної служби спеціального будівництва в озброєнні, боєприпасах, матеріально-технічних засобах, інших видах бойового забезпечення, у тому числі в особливий період та період воєнного стану, викладені без урахування необхідності координації та взаємодії при вирішенні цих питань із Генеральним Штабом Збройних Сил України.

В абзаці другому статті 15 законопроекту без достатніх на це підстав пропонується наділити керівника органу управління Державної служби спеціального будівництва дисциплінарною владою *«командувача виду Збройних Сил України в обсязі, визначеному Дисциплінарним статутом Збройних Сил України»*.

Однак, Державна служба спеціального будівництва не визначається як окремий вид Збройних Сил України, – як, наприклад, Сухопутні Війська, Повітряні Сили, Військово-морські Сили, передбачені Законом України «Про Збройні Сили України».

Виходячи з тексту законопроекту, Державна служба спеціального будівництва не є й окремим родом сил чи окремим родом військ Збройних Сил України. Встановлюється, що вона має статус постійно діючого спеціалізованого військового формування, що знаходиться в системі Міністерства оборони України (преамбула, стаття 2). Незважаючи на таке визначення, законопроект не містить положень, які б розкривали (конкретизували) особливості правового статусу Державної служби спеціального будівництва саме як структурного військового підрозділу Збройних Сил України.

У пункті 3 Прикінцевих положень законопроекту пропонується *«встановити, з урахуванням положень Закону України «Про чисельність Збройних Сил України», чисельність Державної служби спеціального будівництва в обсязі п'яти тисяч осіб»*.

Однак, така вимога суперечить статті 7 законопроекту, у частині десятій якої передбачено, що *«гранична чисельність особового складу органу управління Державної служби спеціального будівництва затверджується Кабінетом*

Міністрів України за поданням Міністерства оборони України, погодженим із Генеральним штабом Збройних сил України». Тобто передбачається порядок встановлення граничної чисельності не шляхом внесення змін та доповнень до вказаного Закону, а на рівні підзаконного нормативно-правового акта, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Крім того, Закон України «Про чисельність Збройних Сил України» на даний час не містить будь-яких положень щодо Державної служби спеціального будівництва³⁷. Незважаючи на це, у законопроекті відсутні пропозиції про внесення змін та доповнень до цього Закону щодо граничної чисельності Державної служби спеціального будівництва та одночасного набрання ними чинності із проектом закону.

Подібна правова невизначеність ключових норм проекту в подальшому перешкоджатиме його ефективному застосуванню та належній реалізації задекларованих у ньому завдань та цілей.

Необхідно зауважити й про наявну, на нашу думку, можливу корупційну складову законопроекту.

У контексті корупційних ризиків проекту необхідно брати до уваги результати проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) аналітичного дослідження «Топ-10 корупційних ризиків під час забезпечення житлом військовослужбовців та шляхи їх подолання»³⁸.

У зазначеному аналітичному звіті визначено десять ризиків у відповідній сфері. У тому числі: відсутність концепції і цільової програми забезпечення житлом військовослужбовців; відсутність прозорої системи управління квартирним обліком військовослужбовців; відсутність єдиного органу управління в Міністерстві оборони України, відповідального за політику у сфері будівництва; відсутність стратегічного плану розпорядження об'єктами незавершеного будівництва; зловживання під час придбання житла для військовослужбовців; фіктивна перевірка технічного та якісного стану квартир перед закупівлею; зловживання під час прийняття рішень про знесення об'єктів незавершеного будівництва; використання прогалин у порядку реалізації інвестиційних угод на землях Міноборони для здійснення корупційних правопорушень; фальсифікація торгів при відборі виконавців угод із будівництва житлових об'єктів; неправомірне використання грошової компенсації на купівлю чи оренду житла.

Звернемо увагу на згаданий вище ризик «відсутності єдиного органу управління в Міністерстві оборони України, відповідального за політику у сфері будівництва». На основі аналізу стану справ у відповідній сфері НАЗК рекомендував Міністру оборони, зокрема, визначити єдиний орган управління, який буде відповідальний лише за одну політику у сфері будівництва житла для військовослужбовців³⁹.

³⁷ Про чисельність збройних сил України: Закон України № 235-VIII від 05.03.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/235-19#Text>

³⁸ ТОП-10 корупційних ризиків під час забезпечення житлом військовослужбовців та шляхи їх подолання. Стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК, 2022. 47 с.

³⁹ ТОП-10 корупційних ризиків під час забезпечення житлом військовослужбовців та шляхи їх подолання. Стратегічний аналіз корупційних ризиків. НАЗК, 2022. 47 с. С. 16-17.

Законопроектом передбачено утворення Державної служби спеціального будівництва як єдиної організаційної вертикалі, що має забезпечити виконання робіт «під ключ» з метою впорядкування та запровадження повного контролю режиму фінансування здійснення робіт за чіткими державними розцінками, забезпечення економічної ефективності будівництва та уникнення корупційної складової (частина друга статті 3).

Між тим, як вбачається, одночасне зосередження в одній державній структурі виробничих (господарських), управлінських функцій (генераційної і виконавчої), а також контрольної функції не виключає, а навпаки – генерує корупційну складову та сприяє їй.

Варто відзначити, що у вищезгаданій Стратегії національної безпеки України від 2020 року серед напрямів та завдань реформування й розвитку сектору безпеки і оборони визначено, що Україна зміцнюватиме бойовий потенціал Збройних Сил України, інших органів сил оборони, серед іншого, шляхом поліпшення правових, матеріальних, психологічних та соціальних умов служби. При цьому держава буде утверджувати принцип нульової толерантності до корупції, забезпечуватиме захист особи, суспільства та держави від правопорушень, зокрема корупційних, відновлення порушених прав, відшкодування заподіяної шкоди⁴⁰.

Отже, на даний час не можна зробити однозначно позитивний висновок про відповідність запропонованого законопроекту завданню щодо створення ефективної (у тому числі, некорупційної) системи будівництва об'єктів оборонного комплексу та інфраструктурних об'єктів подвійного призначення, оскільки, окрім зазначених вище недоліків та ризиків проекту, у ньому недостатньо чітко визначений сам механізм системи будівництва названих об'єктів.

Міжнародні стандарти

Аналізуючи міжнародні стандарти в досліджуваній сфері, необхідно брати до уваги положення Кодексу поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки. Цей документ був прийнятий на 91-му пленарному засіданні Спеціального комітету Форуму Наради безпеки і співробітництва в Європі (НБСС) (з 1995 року – Організація з безпеки і співробітництва в Європі, ОБСС) з питань співробітництва в галузі безпеки у Будапешті 3 грудня 1994 року⁴¹.

Серед низки важливих положень вказаного документу слід відзначити закріплене в ньому зобов'язання кожної держави-учасниці постійно забезпечувати й підтримувати ефективне керівництво та контроль з боку конституційних органів влади, які мають демократичну легітимність, над своїми військовими і воєнізованими силами та силами безпеки.

Кожна держава-учасниця має створювати важелі, що дозволяють забезпечити виконання такими військовими органами покладених на них

⁴⁰ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>

⁴¹ Кодекс поведінки стосовно військово-політичних аспектів безпеки. URL: <https://www.osce.org/uk/node/253046>

конституційних і правових обов'язків. Держави-учасниці мають чітко визначати функції та завдання таких сил, а також їх обов'язок діяти виключно в межах своїх конституційних повноважень. Кожна держава-учасниця має також приділяти належну увагу вимогам національної безпеки й виявляти стриманість у своїх військових витратах, забезпечувати прозорість і відкритий доступ до інформації, що стосується її збройних сил.

Іншим спеціальним документом, що встановлює міжнародно-правові стандарти в зазначеній сфері, є Директива 2009/81/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року про координування процедур укладення окремих видів контрактів на виконання робіт, закупівлю товарів і надання послуг у сфері оборони та безпеки, та про внесення змін до Директив 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС (далі – Директива)⁴².

Директива спрямована на встановлення загальних критеріїв та процедур, яких мають дотримуватися країни Європейського Союзу при укладенні зазначених контрактів. Насамперед, такі договори повинні укладатися на підставі об'єктивних критеріїв, які забезпечують дотримання принципів прозорості, відсутності дискримінації та рівноправності. Основоположними серед названих критеріїв для укладення контрактів, як це визначено у статті 47 Директиви, є «найнижча ціна» та «найбільш економічно вигідна пропозиція». Своєю чергою, додержання вказаних принципів гарантує прозору та об'єктивну оцінку наданих пропозицій відповідно до умов ефективної конкуренції.

Згідно з положеннями статті 2 цього документу Директива застосовується до контрактів, укладених у сферах оборони та безпеки, у тому числі для робіт, поставок та послуг, безпосередньо пов'язаних із військовим обладнанням, включаючи будь-які його частини, компоненти та / або вузли, для робіт та послуг, спеціально призначених для військових цілей, або робіт та послуг чутливого характеру.

Виходячи з відомостей, що містяться в Додатку I Директиви, до послуг, зазначених у статті 2, належать, серед інших, архітектурні, інженерні та комплексні інженерні послуги, послуги з містобудування та ландшафтної інженерії⁴³.

Метою зазначеної та інших видів діяльності є забезпечення оборони і безпеки держав-членів, зміцнення європейської оборонної технологічно-промислової бази та розвиток військового потенціалу, необхідного для реалізації Європейської політики безпеки та оборони.

Зарубіжний досвід

Враховуючи виняткову важливість та ключове значення військової, оборонної сфери для забезпечення національної безпеки будь-якої держави, у

⁴² DIRECTIVE 2009/81/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0081&rid=1#d1e3704-76-1>

⁴³ Там само. Annex I. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0081&rid=1#d1e32-123-1>

відкритому доступі міститься незначний обсяг інформації для здійснення аналізу зарубіжного досвіду в досліджуваній сфері.

Так, Закон *Канади* «Про національну оборону»⁴⁴ визначає відповідні функції Міністерства національної оборони Канади (із 2017 року – Міністерство збройних сил Канади). Зазначеним Законом встановлено відповідальність очільника відомства – Міністра за стан канадських збройних сил, а також його відповідальність за всі питання, що стосуються національної оборони, зокрема й за будівництво та обслуговування установ і споруд національної оборони⁴⁵. Тобто, зазначена діяльність належить до відання й компетенції Міністра національної оборони (збройних сил) Канади.

У *Франції* згідно з Кодексом оборони⁴⁶ та Постановою Уряду № 2013-816 від 12 вересня 2013 року «Про повноваження Міністра оборони та Начальника штабу збройних сил» № DEFD1317578D⁴⁷ Міністр оборони є відповідальною особою за підготовку та здійснення оборонної політики, а також щодо підготовки й використання Збройних сил. Міністр оборони розробляє та здійснює політику в галузі оборони відповідно до загальних вказівок Прем'єр-міністра. Із цією метою він викладає відповідні директиви у наказах та інструкціях для підвідомчих установ.

Міністр оборони Франції згідно з передбаченими законодавством повноваженнями: відповідає за підготовку й застосування Збройних сил з урахуванням особливих положень щодо політики стримування; відповідає за безпеку військових засобів захисту; визначає організацію і структуру Збройних сил, а також управління і відділів Міністерства оборони; створює програми щодо кадрів, обладнання та галузей інфраструктури й контролює їх реалізацію. Крім того, Міністр визначає кадрову політику та слідкує за дотриманням прав і обов'язків військовослужбовців; організовує підтримку персоналу та обладнання; *визначає напрямки управління нерухомістю*⁴⁸.

Кодекс оборони Франції (Code de la défense) є основним законодавчим актом, що визначає загальні принципи, положення та організацію оборони і військової справи у Франції. Кодексом регулюються окремі питання й щодо будівництва військових об'єктів⁴⁹.

Зокрема, у цьому Кодексі: надається перелік таких об'єктів, до яких належать об'єкти військової інфраструктури, арсенали, військові бази, лабораторії, інші спеціалізовані споруди; визначаються процедури та вимоги щодо управління будівництвом військових об'єктів, включаючи підстави та порядок отримання дозволів і укладання договорів на здійснення будівництва військових об'єктів; передбачаються заходи щодо захисту об'єктів військової

⁴⁴ National Defence Act (R.S.C., 1985, c. N-5). URL: <https://laws.justice.gc.ca/eng/acts/n-5/index.html>

⁴⁵ Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела / під ред. Ф. Флурі та В. Бадрака. Вид. друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, Київ, 2016. 272 с.

⁴⁶ Code de la défense. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/

⁴⁷ Décret N° 2013-816. URL: <https://archives.defense.gouv.fr/ema/chef-d-etat-major-des-armees/decrets/decret-n-2013-816.html>

⁴⁸ Демократичний цивільний контроль над сектором безпеки: актуальні джерела / під ред. Ф. Флурі та В. Бадрака. Вид. друге, доопрацьоване і доповнене. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, Київ, 2016. 272 с.

⁴⁹ Інформаційний сайт. Code de la défense. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071307/

інфраструктури від можливих загроз, у тому числі застосування технічних засобів безпеки, контролю доступу, встановлення безпечних зон тощо.

Наприклад, у статтях R.5114-7 та R.5114-8 зазначеного Кодексу визначається загальний порядок щодо надання Міністром оборони дозволів на будь-яке нове будівництво або реконструкцію чи відновлення об'єктів військової інфраструктури в зоні відведених земельних ділянок. У вказаних та інших статтях Кодексу передбачено компетенцію й повноваження щодо зазначених питань Директора закладу служби оборонної інфраструктури Міністерства оборони, який безпосередньо розглядає такі питання та надає Міністру оборони свої пропозиції щодо рішення, яке може бути прийнято.

Регламентації досліджуваних питань у вказаному Кодексі присвячений також окремий Підрозділ 3 «Повноваження в питаннях містобудування» Розділу 3 «Компетенція Міністерства оборони з питань навколишнього середовища, житлового будівництва та містобудування»⁵⁰.

Так, у статтях D.5131-12 та D.5131-13 цього Розділу визначено порядок взаємодії Міністра оборони та керівників закладів служби оборонної інфраструктури із префектами та місцевими органами влади щодо планування будівництва й користування оборонними спорудами, а також іншими оборонними об'єктами в межах земельної зони, що надається з цією метою на відповідній території (комунальні сервітути). Це стосується, насамперед, будівництва та користування ізоляційними полігонами, електросемафорними станціями Військово-морських сил Франції та військовими станціями для захисту узбережжя та безпеки судноплавства, засобами зв'язку й захисту радіопередач, стрільбищами, аеронавігаційними спорудами.

Окремі питання будівництва військових об'єктів можуть регулюватися іншими законодавчими актами.

Так, Кодексом про будівництво та реконструкцію Франції (Code de la construction et de l'habitation)⁵¹ встановлено основні стандарти й вимоги, яких мають дотримуватися під час будівництва будь-якого об'єкта, включаючи об'єкти оборонного комплексу. Ці стандарти включають норми безпеки, екологічні норми, енергоефективність, вимоги до конструкцій, матеріалів, інші технічні вимоги.

Вказаним Кодексом встановлено процедуру отримання дозволів на будівництво будь-якого типу об'єкта, у тому числі військового, виконання специфічних вимог, які стосуються будівництва, зокрема й військових об'єктів, відповідальність суб'єктів, які беруть участь у будівництві таких об'єктів, тощо.

Наприклад, у статті L.111-1 визначаються загальні поняття, що застосовуються в галузі будівництва й реконструкції будівель та споруд, із урахуванням досягнення цілей безпеки, збереження довкілля та енергоефективності, які стосуються й військових об'єктів.

⁵⁰Інформаційний сайт. Code de la défense. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006071307/LEGISCTA000023753071/#LEGISCTA000023753071

⁵¹Інформаційний сайт. Code de la construction et de l'habitation. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074096/LEGISCTA000006128678/#LEGISCTA000041587692

До військових об'єктів застосовуються також положення цього Кодексу, викладені у статті L.112-1 (щодо встановлення необхідності, щоб будь-який проект будівництва чи реконструкції будівлі відповідав викладеним у цьому Кодексі загальним цілям), а також у статті R.122-2 (яка передбачає обов'язок замовника будь-якого будівництва будівель перед отриманням дозволу на нього провести техніко-економічне обґрунтування рішень щодо енергопостачання, вентиляції, освітлення тощо).

У Франції безпосереднє будівництво військових об'єктів та оборонних споруд здійснюється, насамперед, під керівництвом Міністерства озброєння (Ministère des Armées), яке відповідає за планування, розробку, будівництво та технічну експлуатацію військових об'єктів.

У складі Міністерства озброєння функціонують різні військові структури – управління, агентства та служби, які відповідають за окремі аспекти будівництва військових об'єктів. До таких структур, що займаються будівництвом військових об'єктів у Франції, належать:

- Direction de l'Infrastructure de la Défense (DID). Це військове управління, яке забезпечує планування, координацію та виконання будівельних проектів для Міністерства озброєння. DID відповідає за технічне проектування, організацію будівництва та утримання військових споруд;

- Service d'Infrastructure de la Défense (SID). Це служба, яка підпорядковується DID і відповідає за управління та експлуатацію військових споруд та інфраструктури;

- Établissement du Service d'Infrastructure de la Défense (ESID). Це установа, яка належить до SID і виконує функції з будівництва та реконструкції військових об'єктів.

Перелічені організації та структури для реалізації проектів будівництва військових об'єктів співпрацюють із іншими підрядними організаціями, а також відповідними державними органами і службами з метою забезпечення виконання вимог технічних стандартів, правил та нормативів у сфері будівництва.

Міністерство озброєння Франції видає різноманітні підзаконні нормативні документи, які детально регулюють питання будівництва військових об'єктів, виробництва зброї та військової техніки. Ці документи можуть містити специфічні вимоги та процедури. Вони, зокрема, встановлюють вимоги щодо технічних стандартів, безпеки, стійкості, енергоефективності, пожежної безпеки та інших аспектів, що мають значення для військових споруд⁵². Основними з таких документів є:

- «Норми технічної безпеки» (Normes de Sécurité Technique, NST). Цей документ визначає вимоги щодо технічної безпеки військових об'єктів. Він містить вимоги до конструкцій, матеріалів, протипожежної безпеки та інших аспектів будівництва;

- «Технічні інструкції» (Instructions Techniques, IT), які визначають конкретні технічні вимоги та стандарти для будівництва військових об'єктів і

⁵² Інформаційний сайт. URL: <https://www.defense.gouv.fr/>

можуть стосуватися інженерних та електричних систем, інших технічних аспектів;

- «Технічний регламент з пожежної безпеки» (Règlement Technique de Sécurité Incendie, RTSI), який встановлює вимоги щодо пожежної безпеки в будівлях, включаючи військові об'єкти, та містить положення щодо матеріалів, систем пожежогасіння, евакуації тощо;

- «Технічний регламент щодо енергоефективності» (Règlement Technique de l'Éfficacité Énergétique, RTEE). Цей регламент встановлює вимоги енергоефективності будівель та містить вимоги щодо ізоляції, систем опалення, вентиляції та інших аспектів енергозбереження;

- «Технічні специфікації та стандарти» (Specifications Techniques et Normes, STAN). Ці документи визначають конкретні технічні специфікації та стандарти, які повинні бути виконані при будівництві військових об'єктів. Вони можуть стосуватися будівельних матеріалів, енергоефективності, систем безпеки та інших параметрів;

- «Регламенти щодо охорони довкілля» (Règlementations Environnementales, RE), які встановлюють вимоги щодо охорони довкілля під час будівництва та експлуатації військових об'єктів та можуть включати вимоги щодо поводження з відходами, екологічні стандарти й інші аспекти;

- «Стандарти технічного обслуговування» (Standards de Maintenance Technique, SMT), які визначають вимоги щодо технічного обслуговування військових об'єктів. Вони включають вимоги до регулярного технічного огляду, обслуговування, ремонту та заміни обладнання на зазначених об'єктах.

Аналогічним чином правове регулювання будівництва військових об'єктів, об'єктів оборонного комплексу та оборонних споруд здійснюється у **Польщі**. Основним законодавчим актом у цій сфері є Закон про захист Батьківщини (Ustawa o obronie Ojczyzny), який визначає загальні принципи та положення, що стосуються організації оборони країни⁵³.

Окремі норми цього Закону стосуються регламентації підстав та порядку здійснення будівництва військових підприємств та об'єктів військової інфраструктури.

Зокрема, у Розділі V «Програмування та фінансування розвитку Збройних Сил» визначені повноваження Міністра національної оборони щодо підготовки й реалізації програми розвитку збройних сил, яка, серед іншого, передбачає і технічну реконструкцію та розвиток військової інфраструктури.

Наприклад, у статті 49 цього Розділу передбачено порядок фінансування та здійснення платежів при виконанні контрактів, предметом яких є виконання будівельних робіт стосовно військових об'єктів.

Закон про будівництво (Ustawa Prawo budowlane) встановлює правила і процедури проектування та здійснення будівництва будь-яких об'єктів у Польщі,

⁵³ Інформаційний сайт. Ustawa o obronie Ojczyzny. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000655/T/D20220655L.pdf>

його вимоги застосовуються й щодо будівництва військових об'єктів та підприємств⁵⁴.

Водночас, будівництво таких об'єктів може регулюватися спеціальними вимогами та процедурами, які встановлюються у спеціальних нормативних актах та інструкціях Міністерством національної оборони Польщі (Ministerstwo Obrony Narodowej)⁵⁵. Ці вимоги та процедури можуть стосуватися безпеки, конфіденційності, специфічного технічного обладнання та інших факторів, пов'язаних із оборонною галуззю.

Одним із таких ключових документів є Технічна інструкція щодо обслуговування й технічного обслуговування військових об'єктів («Instrukcja techniczna dotycząca obsługi i konserwacji obiektów wojskowych»), яка визначає технічні вимоги та процедури для будівництва, експлуатації і обслуговування військових об'єктів⁵⁶.

При будівництві військових об'єктів також можуть застосовуватися вимоги та стандарти, встановлені у Технічних вимогах для будівель та об'єктів військового призначення («Wymagania techniczne dla budynków i obiektów wojskowych») або Директиві щодо проектування та будівництва військових об'єктів («Wytyczne dotyczące projektowania i budowy obiektów wojskowych»).

Безпосереднє керівництво будівництвом військових об'єктів та оборонних споруд здійснюється Міністерством національної оборони Польщі (Ministerstwo Obrony Narodowej), яке відповідає за планування, розробку, будівництво та експлуатацію військових об'єктів.

У складі Міністерства національної оборони функціонують різні військові управління та служби, які відповідають за окремі аспекти будівництва та утримання військових об'єктів. Зокрема: Головне управління інфраструктури (Główny Inspektorat Uzbrojenia, GIU), яке забезпечує планування, розробку та будівництво військових об'єктів та відповідає за технічне проектування, будівництво та утримання військових споруд; Служба інженерних робіт (Służba Wojskowych Robot Inżynierskich, SWRI), яка підпорядковується GIU та відповідає за будівництво й реконструкцію військових об'єктів. Крім того, військові частини та підрозділи можуть мати свої власні інженерні підрозділи, які відповідають за будівництво та обслуговування військових об'єктів на своїй території.

Зазначені організації та структури співпрацюють з іншими відповідними державними органами, такими як Міністерство регіонального розвитку та будівництва (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa), Міністерство інфраструктури (Ministerstwo Infrastruktury), Міністерство екології (Ministerstwo Środowiska), з метою забезпечення виконання вимог будівельних норм, правил та стандартів у галузі будівництва військових об'єктів.

⁵⁴ Інформаційний сайт. Ustawa Prawo budowlane. URL: <https://prawobudowlane.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Prawo-Budowlane-2023.pdf>

⁵⁵ Інформаційний сайт. URL: <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa>

⁵⁶ Інформаційний сайт. URL: https://1rblog.wp.mil.pl/u/Instrukcja_o_zasadach_i_organizacji_przechowywania_oraz_konserwacji_uzbrojenia_i_sprzetu_wojskowego.pdf

У порівняльно-правовому аспекті зауважимо, що одним із найважливіших напрямів соціального забезпечення військовослужбовців та членів їхніх сімей у країнах НАТО є *квартирне забезпечення або забезпечення житлом*.

Зокрема, у Збройних силах Сполучених Штатів Америки до числа основних проблем під час розв'язання соціально-економічних питань належить, передусім, необхідність усунення дефіциту сучасного житлового фонду. У Збройних силах Туреччини більшість офіцерів проживають у будинках пільгового житлового фонду Міністерства Національної оборони. Житло будується на всій території Туреччини за єдиною програмою під безпосереднім керівництвом Генерального штабу⁵⁷.

III. Висновки

Підсумовуючи викладене, слід вказати, що законопроект «Про Державну службу спеціального будівництва», який спрямований на удосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері будівництва та відновлення зруйнованих об'єктів оборонного комплексу та військової інфраструктури, має безперечно актуальний характер як під час воєнного стану, так і в період відновлення економіки після війни.

Законопроект визначає статус Державної служби спеціального будівництва як постійно діючого спеціалізованого військового формування, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство оборони України, а також іншими державними органами, які реалізують державну політику у сфері національної безпеки та оборони України.

Водночас, норми досліджуваного проекту закону, що встановлюють підстави та порядок діяльності щодо проектування, будівництва й відновлення зруйнованих об'єктів оборонного комплексу та інфраструктурних об'єктів Збройних Сил України, містять певні ризики та суперечності, які перешкоджатимуть, у разі ухвалення, його належному застосуванню, а отже – досягненню передбачених у ньому завдань і цілей.

Незважаючи на запропонований статус, законопроект не містить положень, які би розкривали особливості Державної служби спеціального будівництва *саме як* спеціалізованого військового формування або структурного підрозділу у складі Збройних Сил України, а також здійснення нею свого основного функціонального призначення.

Законопроект не дає чіткого змістовного визначення предметної компетенції запропонованої структури. Сфера «спеціального будівництва» зводиться до переліку різних, не пов'язаних між собою суб'єктів, які самі потребують додаткового роз'яснення. Водночас, у законопроекті відсутні конкретні ознаки та властивості, завдяки яким діяльність таких суб'єктів могла би кваліфікуватися саме як *спеціальне* будівництво. Крім того, передбачена сфера спеціального будівництва не узгоджується із завданнями та статусом Державної служби спеціального будівництва, визначеними в інших нормах законопроекту.

⁵⁷ Павленко В.С. Захист прав військовослужбовців та їх сімей: міжнародно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7 С.131-133. URL: http://lsej.org.ua/7_2020/34.pdf

Уточнення й корегування предметної компетенції Державної служби спеціального будівництва, своєю чергою, може обумовити необхідність зміни назви та/або змісту запропонованого законопроекту, що має суттєве концептуальне значення.

У законопроекті відсутні докладний перелік і визначення функцій та повноважень вказаної служби, незважаючи на те, що вони мають визначальне значення для реалізації заявлених завдань новоствореної установи та ефективного функціонування усіх її структурних підрозділів. Те ж саме стосується підстав та порядку діяльності Державної служби спеціального будівництва в особливий період, що під час дії правового режиму воєнного стану, відсічі збройній агресії проти України набуває важливого значення.

Слід акцентувати, що на сьогодні в Україні існує розгалужена нормативно врегульована система організації замовлення та будівництва об'єктів загальновійськового та спеціального призначення, у тому числі підприємств оборонно-промислового комплексу. Основним замовником такого будівництва є Міністерство оборони України та його окремі структурні підрозділи, передбачені законом. При цьому Міноборони є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки та оборони.

Аналогічний порядок, коли організацією, проектуванням та замовленням будівництва об'єктів оборонного комплексу та військової інфраструктури централізовано займаються Міністерство оборони та окремі управління (служби) у складі оборонних відомств, передбачено у відповідних міжнародно-правових документах і законодавчих актах деяких країн.

Однак, законопроектом не враховано норми чинних Законів України «Про Збройні Сили України», «Про оборонні закупівлі», «Про господарську діяльність у Збройних Силах України», «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» та деяких інших нормативно-правових актів, які стосуються органів управління, замовників, суб'єктів і порядку будівництва та експлуатації об'єктів оборонного комплексу й військової інфраструктури. Незважаючи на спільний із цими законодавчими актами предмет правового регулювання, у законопроекті будь-які посилання на них або положення, спрямовані на узгодження з їх нормами, відсутні.

Враховуючи, що основоположні норми законопроекту щодо функціонального призначення, завдань і статусу Державної служби спеціального будівництва не узгоджуються з відповідними приписами вказаних Законів, його підготовка та ухвалення потребує обов'язкового одночасного внесення відповідних змін та доповнень до них, а також до діючих у цій галузі підзаконних нормативно-правових актів.

Необхідно зауважити, що утворення такого нового спеціалізованого органу, як Державна служба спеціального будівництва, вимагатиме суттєвої корекції вже існуючої системи організації та здійснення будівництва об'єктів оборонного комплексу та військових інфраструктурних об'єктів.

У законопроекті, всупереч вимогам Законів України «Про основи національного спротиву» та «Про Збройні Сили України», Сили територіальної

оборони Збройних Сил України визначені як безпосередні виконавці будівельних робіт, «пов'язаних з відновленням пошкоджених і будівництвом нових об'єктів спеціального призначення». Водночас, Сили територіальної оборони Збройних Сил України як один із родів сил, що входить до структури Збройних Сил України, згідно з передбаченими цими Законами функціями створені для виконання суто бойових завдань, пов'язаних із своєчасним реагуванням та вжиттям необхідних заходів щодо оборони території та захисту населення на визначеній місцевості, участю в підготовці громадян України до національного спротиву тощо. Тому в будь-якому випадку вони не можуть займатися організацією та здійсненням робіт у сфері капітального будівництва.

У законопроекті пропонується визначити статус Державної служби спеціального будівництва як єдиної організаційної вертикалі, що має забезпечити виконання робіт «під ключ», із запровадженням повного контролю режиму фінансування здійснення робіт. Однак, таке положення обумовлює одночасне зосередження в одній державній структурі виробничої (господарської), управлінської та контрольної функцій, що, своєю чергою, може сприяти виникненню певних корупціогенних ризиків.

З огляду на вищезазначене, вбачається, що за умови доопрацювання законопроекту з урахуванням висловлених зауважень, пропозицій, а також усунення наявних на даний час ризиків він зможе відповідати завданню належного законодавчого забезпечення створення ефективної системи будівництва об'єктів оборонного комплексу та інфраструктурних об'єктів подвійного призначення.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*