

## РОЗДІЛ 4 ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 351.743(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/42>

### СИСТЕМА ТА ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

### THE SYSTEM AND POWERS OF ENTITIES FOR THE PREVENTION OF OFFENSES IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

Буга В.В., к.ю.н., доцент,  
декан факультету № 4

*Донецький державний університет внутрішніх справ*

У статті здійснено розподіл суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва на групи: загальні (макростратегічний рівень) – суб'єкти, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у будівельній сфері (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України); спеціальні (цільовий рівень) – суб'єкти безпосередньої реалізації заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням у сфері будівництва (правоохоронні та інші контролюючі-ревізійні органи, а також органи місцевого самоврядування).

Автором наголошено, що робота всіх правоохоронних та інших органів стосовно запобігання правопорушенням у сфері будівництва має бути скоординована як внутрішньо, так і зовнішньо. У сучасних умовах діяльність органів правоохоронної спрямованості, насамперед, Національної поліції, потребує утворення абсолютного нового підходу у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва, що передбачає реформування її структури та відповідно оновлення стандартів, програми та напрямків підготовки поліцейських в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Запропоновано створення підрозділів будівельної поліції, нагально необхідним заходом для приборкання жаги отримання надприбутків від продажу квадратних метрів, незаконно отриманих за рахунок знищення нормального життєвого середовища та нерухомого історичного надбання. Будівельна поліція утворюється як підрозділ Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста. Департамент вже має частину поліцейських повноважень. Відповідно до ст. 244-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, органи державного архітектурно-будівельного контролю розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва, порушенням законодавства під час планування та забудови територій та невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю (статті 96, 96-1 (крім частин третьої – п'ятої), частини перша та друга статті 188-42).

**Ключові слова:** будівництво, сфера будівництва, правопорушення, правоохоронні органи, Національна поліція, прокуратура, будівельна поліція, запобігання.

The article divides the subjects of crime prevention in the field of construction into groups: general (macro-strategic level) – subjects responsible for the formation and implementation of state policy in the construction field (the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Regional development, construction and housing and communal services of Ukraine); special (target level) – subjects of direct implementation of measures aimed at preventing offenses in the field of construction (law enforcement and other control and audit bodies, as well as local self-government bodies).

The author emphasized that the work of all law enforcement and other agencies in relation to the prevention of offenses in the field of construction should be coordinated both internally and externally. In modern conditions, the activities of law enforcement agencies, first of all, the National Police, require the formation of an absolutely new approach to the prevention of offenses in the field of construction, which involves reforming its structure and, accordingly, updating the standards, programs and directions of police training in institutions of higher education with specific training conditions.

The creation of building police units is proposed as an urgently needed measure to curb the thirst for profit from the sale of square meters, illegally obtained at the expense of the destruction of a normal living environment and immovable historical property. The construction police is formed as a unit of the Department of State Architectural and Construction Control of the city. The department already has some police powers. According to Art. 244-6 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, state architectural and construction control bodies consider cases of administrative offenses related to violations of the requirements of legislation, building regulations, state standards and rules during construction, violations of legislation during planning and development of territories and non-compliance legal requirements (prescriptions) of officials of state architectural and construction control bodies (Articles 96, 96-1 (except parts three to five), parts one and two of Article 188-42).

**Key words:** construction, field of construction, crime, law enforcement agencies, National Police, prosecutor's office, construction police, prevention.

Набуття Україною державного суверенітету і проголошення її незалежності стали початком будівництва Української державності у напрямку створення громадянського суспільства і правової держави у відповідності з передовим світовим досвідом. Будівельна галузь – одна зі стратегічних галузей економіки має важливе соціальне значення, адже забезпечує основні потреби населення, серед яких житло, інфраструктурна мережа, транспортне сполучення й посідає в економіці країни одне з ключових місць за темпами розвитку і капіталізації, порівняно з іншими її сегментами. За таким напрямом адміністра-

тивно-правове дослідження спрямоване на аналіз правового регулювання, вдосконалення законодавства й процедури для покращення управління будівельної індустрії.

У світлі нових викликів сучасності та потреб українського суспільства у відбудові житлових кварталів, адміністративних будівель інших об'єктів інфраструктури, які були знищені чи пошкоджені внаслідок воєнних дій, розпочатих російським агресором, сфера будівництва набирає якісно та кілько нових обертів. Відповідно особливу значущість становить адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням у означеній сфері, тим

паче, що стан здійснення господарських робіт й без того, характеризується динамікою зростання кількості вчинених протиправних деліктів (зокрема, недбалість у використанні технологій, порушення норм, правил та стандартів якості, розкрадання коштів та матеріалів, завищення обсягів і вартості будівельних робіт, корумпованість службових осіб підрядних організацій та державних контролюючих органів, порушення законодавства під час планування і забудови територій, самовільне будівництво тощо).

Запобігання правопорушенням у сфері будівництва має на меті забезпечити виконання будівельних норм, стандартів та правил, а також уникнення негативних наслідків для громадян та оточуючого середовища. Розмірковуючи про суб'єктів виконання цього завдання, варто відзначити, що у своїй сукупності вони складають систему, яку найбільш доцільно поділити на дві великі групи:

1) загальні (макростратегічний рівень) – суб'єкти, що відповідають за формування та реалізацію державної політики у будівельній сфері взагалі, та щодо запобігання правопорушенням, зокрема (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України);

2) спеціальні (цільовий рівень) – суб'єкти безпосередньої реалізації заходів, спрямованих на запобігання правопорушенням у сфері будівництва (правоохоронні та інші контрольно-ревізійні органи, а також органи місцевого самоврядування тощо).

Діяльність Президента України (ст. 106 Конституції України [1]) та Верховної Ради України у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва полягає: по-перше, у створенні нормативно-правового підґрунтя для здійснення відповідних заходів, наприклад: розробляє державні програми, стратегії, концепції направлені на запобігання правопорушенням; по-друге, здійснює парламентський контроль у відповідній сфері. Загальнодержавний характер Верховної Ради підкреслюється декількома обставинами. Наявність у неї загальнодержавних функцій і повноважень. До її функцій відносяться: законодавча, установча, контрольна, представницька та інші. Її повноваження свідчать про те, що права і обов'язки вона здійснює у сфері будівництва на загальнодержавному рівні: вносить зміни до Конституції України, призначає всеукраїнський референдум, приймає закони, затверджує Державний бюджет України, визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики тощо [2, с. 6].

Що ж стосується Кабінету Міністрів України, то він представляє собою вищий орган у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що керується у своїй діяльності Конституцією, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України [3]. Його ключовим призначенням є формування державної політики у всіх сферах суспільного життя, в тому числі і у сфері будівництва. Окрім того, саме Кабінет Міністрів України координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади, серед яких слід вказати на профільне Міністерство та Державну інспекцію архітектури та містобудування України (ДІАМ).

Основним завданням ДІАМ є реалізація державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а саме: підготовка та внесення на розгляд Міністра пропозицій щодо забезпечення формування державної політики з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду; здійснення в межах повноважень, визначених законом, державного архітектурно-будівельного контролю за дотриманням замовниками, підприємствами, що надають технічні умови щодо інженерного забезпечення об'єкта будівництва, архітекторами та іншими проектувальниками,

підрядниками, експертами, експертними організаціями та відповідальними виконавцями робіт, інженерами консультантами, власниками будівель та лінійних споруд вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час виконання підготовчих та будівельних робіт; здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду за дотриманням вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил територіальними органами ДІАМ, уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських держадміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності (далі – об'єкти нагляду), під час провадження ними містобудівної діяльності; ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, та здійснення контролю за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками; виконання дозвільних та реєстраційних функцій у будівництві у визначених законодавством випадках [4].

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» серед повноважень органів місцевого самоврядування доцільно виокремити наступні: здійснення в установленому порядку державного контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу; здійснення контролю за забезпеченням надійності та безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності в районах, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів; 5) організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників; вирішення відповідно до законодавства спорів з питань містобудування та ін. [5]. Одночасно зі створенням органу державного-архітектурного контролю органи місцевого самоврядування (рада) затверджує положення, розроблене відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю», яким відповідному органу надані повноваження [6].

Однак, як засвідчує аналіз практичної діяльності, окремі органи місцевого самоврядування при розробці положень про органи архітектурно-будівельного контролю допускають відхилення від затвердженої урядом форми нормативно-правового акту, упускають у їхніх текстах обов'язкові правові норми, на свій розсуд трактують ті чи інші повноваження. На нашу думку, обсяг повноважень органів контролю не підлягає звуженню чи розширенню, що спостерігається з місцевих положень, та повинен відповідати обсягу визначеному Постановою Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 671 «Про деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю». Адже норми типового положення є обов'язкові для включення у положення, розроблені органами місцевого самоврядування, на відміну від примірної положення, у якому всі норми мають рекомендаційний характер [7, с. 114].

У разі відмови суб'єкта містобудування, щодо якого здійснюється державний архітектурно-будівельний контр-

оль, у допуску посадових осіб органу державного архітектурно-будівельного контролю до проведення перевірки, відмови суб'єкта містобудування в наданні документів, необхідних для здійснення заходів державного архітектурно-будівельного контролю, відсутності суб'єкта містобудування, якому у визначений цим Порядком строк було надіслано повідомлення про проведення перевірки, або його уповноваженої особи (за довіреністю) на об'єкті під час перевірки складається відповідний акт [8]. Як зазначив Ю. В. Тарасюк, з яким варто погодитися, саме місцеве самоврядування здійснює, найбільший вплив на діяльність суб'єктів будівництва безпосередньо на місцях, а також адаптує діяльність останніх відповідно до вимог і потреб конкретного регіону, що у свою чергу дозволяє більш ефективно забезпечити потреби у житловому будівництві на відповідній державній територіальній одиниці [9; 10, с. 93].

Звернемо увагу на те, що гострою проблемою місцевого самоврядування є масовість фактів самочинного будівництва. Для вирішення цієї проблеми ради додатково створюють комісії з питань самочинного будівництва, надаючи їм повноваження розглядати документи та підготовлені спеціалізованими виконавчими органами архітектури та містобудування висновки з цих питань. Однак, на нашу думку, діяльність таких комісій абсолютно не усуває проблему самочинного будівництва, більше того, створює протиправні механізми легалізації самочинно збудованого майна та сприяє уникненню порушників від відповідальності, що в кінцевому результаті порушує принцип невідворотності покарання, а відтак, як було зазначено М. Є. Околович, стимулює забудовників використовувати протиправні механізми легалізації самочинно збудованого майна [7, с. 122].

Втім, серед всіх існуючих державних структур та інституцій, які так чи інакше здійснюють заходи щодо запобігання правопорушенням в сфері будівництва, необхідно виокремити правоохоронні органи [11]. Згідно з ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, Бюро економічної безпеки України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [12].

Проте, такий перелік об'єктивно ускладнює процес виокремлення з їх числа саме основних, до функцій яких, зокрема, належить запобігання правопорушенням у сфері будівництва.

Як складова частина правоохоронної діяльності в науці та на практиці розглядається поліцейська діяльність. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію», Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Згідно з ст. 2 зазначеного Закону, завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [13].

Варто зауважити, що профілактичний потенціал поліції в сфері контролю та нагляду за дотриманням норм будівельного законодавства (запобігання правопорушенням) міг би бути значно вищим, однак, нині, поліція наділена обмеженим обсягом повноважень щодо здійснення

контролю та нагляду за законністю проведення будівельних робіт, правомірністю забудови територій населених пунктів, розміщенням малих архітектурних форм тощо. І це при тому, що одним з головних сучасних чинників недовіри пересічних громадян до окремих владних структур держави та їх невпевненості в можливості жити, як в правовому громадянському суспільстві європейського зразка, є демонстративні та практично безкарні незаконні забудови, поширені, як в столиці, так і в інших регіонах. Попри всі кричущі порушення, забудовники завжди прикриваються реєстраційними дозвільними документами. Тож вже розпочаті будівництва не в змозі зупинити постійні гучні акції протестів активістів та громадськості, які нерідко супроводжуються зіткненнями з охороною будівельних майданчиків та вимушеним залученням сил поліції. Серед причин – видача сумнівних дозволів на початок будівельних робіт, оформлення прийняття в експлуатацію далеко незавершених будівель, зловживання адміністративного характеру, кримінальні махінації тощо.

Системність протиправних дій в галузі будівництва в країні дає підстави визнати, що вони, без перебільшення, набувають ознак реальної загрози для національної безпеки України. Між тим, світової та європейській практиці відомий позитивний досвід вирішення проблем контролю, оперативного реагування та невідворотного припинення будь-яких порушень в будівельній галузі – це функціонування спеціалізованих підрозділів будівельної поліції. Її представники з фаховою підготовкою мають відповідні повноваження та оперативний доступ до необхідних баз даних для виявлення подібних досить специфічних правопорушень. Їх службовий статус і компетенції дають можливість закриття будь-якого незаконного будівництва, незалежно від особистостей та службового становища забудовників, до вирішення питання в установленому порядку, у тому числі судовому.

Наступним необхідно зазначити, що відповідно до ст. 131-1 Конституції, в Україні діє прокуратура, яка здійснює: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді; 2) організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [1].

На думку М. Івчук, адміністративно-правовий статус органів прокуратури – це врегульований законодавством порядок створення, реорганізації, ліквідації цих органів, визначення функцій і завдань прокуратури та наділення їх необхідною компетенцією для виконання покладених державою на прокуратуру прав та обов'язків. Елементами адміністративно-правового статусу органу прокуратури України є юридично закріплені цілі, завдання й функції, компетенція, організаційно-структурний компонент і відповідальність. До основних характеристик адміністративно-правового статусу органів прокуратури зараховано такі: по-перше, він закріплюється адміністративно-правовими нормами; по-друге, його зміст становлять права й обов'язки; по-третє, він визначає місце прокуратури в системі органів державної влади; по-четверте, є засобом реалізації владних повноважень [14].

Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури, на думку В. Шуби – це врегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються під час як зовнішньої, так і внутрішньо-організаційної діяльності органів прокуратури, одним з обов'язкових учасників яких є прокуратура або її посадова особа. До зазначеної категорії правовідносин зараховано питання, пов'язані з правотворчістю, проходженням служби, розглядом звернень громадян, реалізацією контрольних і наглядових повноважень [15].

Діяльність прокуратури у запобіганні правопорушеннями в сфері будівництва, направлена на: 1) встановлення фактів незаконності будівництва; 2) здійснення нагляду за додержанням вимог будівельного законодавства; 3) запобігання та протидія корупції у сфері будівництва; 4) застосування комплексних заходів щодо протидії порушенням у сфері збереження культурної спадщини та містобудівного законодавства; 5) представництво інтересів держави в суді.

Підводячи підсумок, варто зазначити, що робота всіх правоохоронних та інших органів стосовно запобігання правопорушенням у сфері будівництва має бути скоординована як внутрішньо, так і зовнішньо. У сучасних умовах діяльність органів правоохоронної спрямованості, насамперед, Національної поліції, потребує утворення абсолютного нового підходу у запобіганні правопорушенням у сфері будівництва, що передбачає реформування її структури та відповідно оновлення стандартів, програми та напрямків підготовки поліцейських в закладах вищої освіти зі специфічними умовами навчання.

Вважаємо термінове створення підрозділів будівельної поліції, нагально необхідним заходом для приборкання жаги отримання надприбутків від продажу квадратних метрів, незаконно отриманих за рахунок знищення нормального життєвого середовища та нерухомого історичного надбання.

Будівельна поліція утворюється як підрозділ Департаменту з питань державного архітектурно-будівельного контролю міста. Департамент вже має частину поліцейських повноважень. Відповідно до ст. 244-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення [16], органи державного архітектурно-будівельного контролю розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил під час будівництва, порушенням законодавства під час планування та забудови територій та невиконанням законних вимог (приписів) посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю (ст. 96, 96-1 (крім частин третьої – п'ятої), ч. 1, 2 ст. 188-42).

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр/conv#Text>
2. Гошовська В. А., Пашко Л. А. Парламентаризм в Україні. Державно-управлінські механізми реалізації функцій законодавчої влади : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.
3. Погорілко В. Ф. Федоренко В. Л. Конституційне право України. Підручник. 2-ге видання, перероблене та доопрацьоване. Київ : Правова єдність, 2010. 428 с.
4. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 груд. 2020 р. № 1340. URL: <https://diam.gov.ua/storage/app/sites/31/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf>
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/conv#Text>
6. Про деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 серп. 2015 р. № 671. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2015-п>
7. Околович М. Є. Адміністративно-правове регулювання містобудівної діяльності органами місцевого самоврядування: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Одеса. 2018. 258 с.
8. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2011 № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text>
9. Тарасюк Ю. В. Характеристика системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення житлового будівництва в Україні. *Наукові записки*. Серія: Право. 2019. Вип. 6. Т. 2. С. 99–104.
10. Тарасюк Ю. В. Адміністративно-правове забезпечення житлового будівництва в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Суми. 2021. 227 с.
11. Буга В.В. Повноваження правоохоронних органів у запобіганні правопорушенням в сфері будівництва. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану*: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. онлайн-семінару (Кривий Ріг, 29 квіт. 2022 р.). Кривий Ріг, 2022. С.120–122.
12. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>
13. Про Національну поліцію: Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#doc_info)
14. Івчук М. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
15. Шуба В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Харків, 2007. 20 с.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>