

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ
У БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ****STATE CONTROL AS A MEANS OF PREVENTING OFFENSES
IN THE CONSTRUCTION INDUSTRY OF UKRAINE**

**Дубинський О.Ю., д.ю.н., професор,
професор кафедри морського та господарського права,
проректор з науково-педагогічної роботи, економічних,
юридичних та соціальних питань**
*Національний університет кораблебудування
імені адмірала Макарова*

**Дубинський І.Ю., к.ю.н.,
доцент кафедри морського та господарського права**
*Національний університет кораблебудування
імені адмірала Макарова*

Стаття присвячена аналізу дієвого засобу, що спрямований на забезпечення запобігання правопорушень у будівельній галузі, яким є державний контроль у цій сфері. Наголошено, що в умовах сьогодення, в яких перебуває наша держава, особливий акцент робиться на економічну складову, за допомогою якої забезпечується комплекс питань, пов'язаних із захистом та обороною міцністю України. Низка галузей економіки, які є ключовими у цьому процесі, активно задіяні до виконання своїх завдань та функцій, що так чи інакше пов'язано із забезпеченням стабільності економіки держави. Будівельна галузь, як одна з таких, активно проводить свою діяльність і в новому будівництві, й у відновленні значної кількості об'єктів, зруйнованих країною-агресором, і у забезпеченні оборонних та захисних об'єктів держави. Підкреслено, що з огляду на зазначене, питання дослідження заходів, що спрямовані на запобігання правопорушень у будівельній галузі, з-поміж яких чільне місце займає державний контроль, викликає особливий науковий інтерес. При цьому звернуто увагу на те, що категорія «контроль» є найважливішим видом зворотного зв'язку, за допомогою якого суб'єкти управління отримують необхідну інформацію про фактичний стан справ, про виконання тих чи інших рішень, дотримання вимог та норм законодавства.

Зроблено висновок, що сутність державного архітектурно-будівельного контролю на об'єктах будівництва полягає у тому, що суб'єкти здійснення такого контролю використовуючи організаційно-правові способи і засоби встановлюють чи не були в діяльності підконтрольних органів допущені будь-які порушення, що стосуються дотримання будівельних норм, стандартів, та інших вимог чинного законодавства, а відтак, якщо такі факти виявлені, вживають заходів для своєчасного їх усунення, відновлюють порушені при цьому норми, притягують до відповідальності осіб, які вчинили такі порушення та приймають інші заходи, спрямовані на попередження їх у подальшому.

Ключові слова: будівництво, будівельна галузь, будівельна індустрія, адміністративна відповідальність, контроль, будівельні норми, стандарти, правопорушення в будівельній галузі.

The article is devoted to the analysis of an effective tool aimed at ensuring the prevention of offenses in the construction industry, which is state control in this area. It was emphasized that in the current conditions in which our state is, special emphasis is placed on the economic component, with the help of which a complex of issues related to the defense and defense strength of Ukraine is ensured. A number of branches of the economy, which are key in this process, are actively involved in the performance of their tasks and functions, which in one way or another is connected with ensuring the stability of the state's economy. The construction industry, as one of these, actively conducts its activities both in new construction and in the restoration of a significant number of objects destroyed by the aggressor country, and in providing defense and protective objects of the state. It is emphasized that in view of the above, the issue of researching measures aimed at preventing offenses in the construction industry, among which state control occupies a prominent place, is of particular scientific interest. At the same time, attention was paid to the fact that the category «control» is the most important type of feedback, with the help of which management subjects receive the necessary information about the actual state of affairs, about the implementation of certain decisions, compliance with the requirements and norms of legislation.

It was concluded that the essence of state architectural and construction control on construction sites is that the subjects of such control, using organizational and legal methods and means, determine whether any violations were committed in the activities of controlled bodies, related to compliance construction regulations, standards, and other requirements of the current legislation, and therefore, if such facts are discovered, take measures to eliminate them in a timely manner, restore the norms violated at the same time, bring to justice the persons who committed such violations and take other measures aimed at preventing them in the future.

Key words: construction, construction industry, construction industry, administrative responsibility, control, construction regulations, standards, offenses in the construction industry.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення, в яких перебуває наша держава, особливий акцент робиться на економічну складову, за допомогою якої забезпечується комплекс питань, пов'язаних із захистом та обороною міцністю України. Низка галузей економіки, які є ключовими у цьому процесі, активно задіяні до виконання своїх завдань та функцій, що так чи інакше пов'язано із забезпеченням стабільності економіки держави. Будівельна галузь, як одна з таких, активно проводить свою діяльність і в новому будівництві, й у відновленні значної кількості об'єктів, зруйнованих країною-агресором, і у забезпеченні оборонних та захисних об'єктів держави. З огляду на зазначене, питання дослідження заходів, що спрямовані на запобігання правопорушень у будівельній галузі,

з-поміж яких чільне місце займає державний контроль, викликає особливий науковий інтерес.

Стан дослідження проблеми. Питання, що стосується здійснення державного контролю, загалом та у сфері будівництва зокрема, були предметом дослідження відомих вчених-адміністративістів, з-поміж яких варто назвати В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, Г. В. Атаманчука, Ю. П. Битяка, В. В. Галуцька, Є. В. Додіна, В. О. Заросила, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, О. І. Остапенка, С. В. Петкова, О. В. Стукаленко, В. О. Шамрая, І. М. Шопіну, Х. П. Ярмакі та ін.

Мета статті полягає у дослідженні проблематики запобігання правопорушень у будівельній галузі шляхом

застосування дієвого заходу, яким є державний архітектурно-будівельний контроль на об'єктах будівництва.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання, що стосуються державного контролю, як засобу запобігання правопорушень у будівельній галузі України, передусім необхідно зауважити, що категорія «контроль» є найважливішим видом зворотного зв'язку, за допомогою якого суб'єкти управління отримують необхідну інформацію про фактичний стан справ, про виконання тих чи інших рішень, дотримання вимог та норм законодавства. Тобто поняття контролю варто розуміти як відповідну систему спостереження та перевірки певного процесу функціонування об'єкта, що спрямована на виявлення можливих та реальних відхилень від заданих параметрів, порушення відповідних норм, своєчасного та повного їх усунення, а також притягнення винних до відповідальності.

Досліджуючи теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності, О. В. Стукаленко, звертає увагу на те, що в сучасних умовах виникла потреба у нових підходах до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування такої системи пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поменшало недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення не стали ефективнішими, а також, дещо змінився склад учасників правовідносин.

Саме тому, на думку вченої, важливою складовою системи державного управління є контрольно-наглядова функція держави за суб'єктами будівельної діяльності, це пов'язано з тим, що від якості виконаних робіт в сфері будівництва залежить в подальшому дуже багато факторів: безпека, вартість, якість кінцевого продукту та т. п. Поняття безпека по своїй суті складне, багатопланове і включає поняття екологічна безпечність будівельних виробів і матеріалів, міцність і надійність новобудов, безпечність експлуатації існуючих будівель і споруд, дотримання при виконанні будівельних робіт технології будівництва, державних будівельних норм та правил, стандартів. Всі ці питання потребують постійного контролю [1, с. 33].

Положення Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю (далі – Порядок), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23 травня 2011 р. № 553, визначають, що «державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється за дотриманням:

1) вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проектної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;

2) порядку здійснення авторського і технічного нагляду, ведення загального та (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі – загальні та (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні та пусконаладжувальні роботи;

3) інших вимог, установлених законодавством» [2].

Варто акцентувати на тому, що «державний архітектурно-будівельний контроль на об'єктах будівництва, що є власністю іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних і фізичних осіб та розташовані на території України, здійснюється відповідно до вказаного Порядку» [2].

Необхідно звернути увагу й на те, що саме підлягає перевірці під час здійснення державного архітектурно-будівельного контролю. Названий нами Порядок передбачає, що під час контролю перевіряється: «достовірність даних, наведених у повідомленнях про початок виконання підготовчих і будівельних робіт та декларацій про готовність об'єкта до експлуатації; забезпечення замовником здійснення авторського та технічного нагляду, – коли такий нагляд є обов'язковим згідно із законодавством; передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з пору-

шенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, стандартів і правил, у тому числі щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення, передбачення приладів обліку води і теплової енергії, а також зниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта; експлуатація об'єктів будівництва, які не прийняті в експлуатацію; залучення до виконання окремих видів робіт відповідальних виконавців, які не мають відповідного кваліфікаційного сертифіката – у випадках, коли такий сертифікат є обов'язковим згідно із законодавством; виконання відповідальним виконавцем окремих видів робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, без отримання в установленому порядку кваліфікаційного сертифіката – у випадках, коли такий сертифікат є обов'язковим згідно із законодавством; дотримання відповідальними виконавцями вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил, вимог щодо відповідності кваліфікаційних сертифікатів класу наслідків (відповідальності) об'єктів, що визначені кваліфікаційними вимогами для відповідної або нижчої категорії працівників, необхідній кваліфікаційній категорії та професійній спеціалізації виконавця; подання замовником інформації про передачу права на будівництво об'єкта іншому замовнику, зміну генерального підрядника чи підрядника, осіб, відповідальних за проведення авторського і технічного нагляду, відповідальних виконавців робіт, а також про коригування проектної документації – якщо подання такої інформації є обов'язковим; застосування будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що не відповідають державним нормам, стандартам, технічним умовам, проектним рішенням, а також тих, на які поширюється дія технічного регламенту та повинна бути складена декларація про відповідність; додержання вимог будівельних норм щодо пожежної безпеки; додержання вимог будівельних норм щодо доступності для маломобільних груп населення; забезпечення надійності та конструктивної безпеки об'єкта; внутрішнє та зовнішнє інженерне обладнання [2].

Водночас, Порядок закріпив норму про те, що «державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється у порядку проведення планових та позапланових перевірок за територіальним принципом» [2].

У контексті нашого дослідження необхідно звернути увагу на суб'єктів, які здійснюють державний архітектурно-будівельний контроль. Так, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 23 грудня 2020 № 1340, було утворено Державну інспекцію архітектури та містобудування України як центральний орган виконавчої влади, ... і який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду [3].

У цьому документі визначено основні завдання, що покладаються на Державну інспекцію архітектури та містобудування (далі – ДІАМ), 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 дер-

жавного 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 [3].

Водночас, ДІАМ відповідно до покладених на неї завдань: 1) узагальнює практику застосування законодавства за питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Мінінфраструктури і в установленому порядку подає їх Міністру; 2) проводить перевірки: відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт вимогам будівельних норм, стандартів і правил, затвердженим проектним вимогам, рішенням, технічним умовам, своєчасності та якості проведення передбачених нормативно-технічною та проектною документацією зйомки, замірів, випробувань, а також ведення журналів робіт, наявності в передбачених законодавством випадках паспортів, актів і протоколів випробувань, сертифікатів та іншої документації; відповідності будівельних матеріалів, виробів і конструкцій, що використовуються під час будівництва об'єктів, вимогам стандартів, норм і правил згідно із законодавством; дотримання порядку обстеження та паспортизації об'єктів, а також здійснення заходів щодо забезпечення надійності та безпеки під час їх експлуатації; додержання 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; дотримання архітекторами, інженерами-проектувальниками, експертами, іншими відповідальними виконавцями вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил, вимог щодо відповідності кваліфікаційних сертифікатів (сертифікатів) класу наслідків (відповідальності) об'єктів, що визначені кваліфікаційними вимогами для відповідної або нижчої категорії працівників; законності рішень у сфері містобудівної діяльності, прийнятих об'єктами нагляду; дотримання вимог законодавства у сфері містобудування 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 і замовниками; здійснює державний ринковий нагляд у межах сфери своєї відповідальності; 3) видає обов'язкові до виконання приписи щодо усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил; зупинення підготовчих та будівельних робіт; усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності об'єктами нагляду; усунення порушень 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; усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудування 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 і замовниками; 4) скасовує чи зупиняє дію прийнятих об'єктами нагляду відповідно до визначених законом повноважень рішень, які порушують вимоги законодавства у сфері містобудівної діяльності, з одночасним складенням протоколу відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення та подальшим оприлюдненням такої інформації на офіційному веб-сайті ДІАМ; 5) складає акти перевірок, протоколи про вчинення правопорушень, розглядає справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності та справи про адміністративні правопорушення із прийняттям відповідних рішень, накладає штрафи відповідно до закону; 6) розглядає в порядку нагляду рішення про скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих з порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів; 7) здійснює ліцензування видів господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками [3], а також низку інших важливих повноважень.

Згадувана нами, О. В. Стукаленко, розглядаючи сучасні реалії державного контролю у сфері будівництва, зауважує, що функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю залежить як від зовнішніх, так і внутрішніх факторів, що впливають на систему державного контролю у сфері містобудівної діяльності.

Вчена наголошує, що як правило, зовнішні проблеми мають значний вплив на функціонування механізмів державного архітектурно-будівельного контролю та формування державної регуляторної політики в містобудівній сфері економіки держави [4, с. 40].

До внутрішніх проблем здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, науковець віднесла організаційні, правові та ресурсні (матеріально-технічні) проблеми функціонування органів державного контролю [4, с. 41].

Водночас, вчена звертає увагу і на правові проблеми, відносячи до них актуальні проблеми чинного законодавства. Наприклад, вона вважає, що важливою проблемою є відсутність механізму визначення розміру штрафних санкцій за правопорушення у сфері містобудування для громадян, які на сьогодні визначаються посадовими особами органів ДАБК на власний розсуд у межах, визначених КУпАП [4, с. 41].

Висновки. Отже, узагальнюючи викладене вище можемо констатувати, що сутність державного архітектурно-будівельного контролю на об'єктах будівництва полягає у тому, що суб'єкти здійснення такого контролю використовуючи організаційно-правові способи і засоби встановлюють чи не були в діяльності підконтрольних органів допущені будь-які порушення, що стосуються дотримання будівельних норм, стандартів, та інших вимог чинного законодавства, а відтак, якщо такі факти виявлені, вживають заходів для своєчасного їх усунення, відновлюють порушені при цьому норми, притягують до відповідальності осіб, які вчинили такі порушення та приймають інші заходи, спрямовані на попередження їх у подальшому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стукаленко О. В. Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності. *Правова держава*. 2014. 17. С. 32–38.
2. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.12.2023).
3. Деякі питання функціонування органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду: постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2020 року № 1340 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 07.12.2023).
4. Стукаленко О. В. Державний контроль у сфері будівництва: сучасні реалії. *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечникова*. Правознавство. 2014. Т. 19. Вип. 2 (23). С. 38–45.