

ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

INTERACTION OF SUBJECTS OF CRIME PREVENTION IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

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

Донецького державного університету внутрішніх справ

У статті зазначено, що взаємодія правоохоронних, контрольно-ревізійних та інших суб'єктів щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва – це побудований на адміністративно-правових засадах, взаємний, узгоджений за часом, місцем і змістом зв'язок відповідних суб'єктів, який передбачає диференціацію їх функцій і завдань, спрямований на досягнення певного визначеного результату із можливістю внесення пропозицій та впливу на прийняття рішень із конкретних питань щодо профілактики протиправної діяльності, запобігання і протидії правопорушенням у сфері будівництва, що забезпечує притягнення винних у вчиненні таких порушень до відповідальності, а так само усунення причин та умов, які сприяють вчиненню таких правопорушень.

Встановлено, що під час здійснення взаємодії застосовуються різні за своїм характером методи, спрямовані на організацію й забезпечення ефективної співпраці щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Однак, вони не мають належного нормативного оформлення. Саме тому, вважаємо, що логічним буде розширити напрями відомчої та міжвідомчої взаємодії у досліджуваній сфері, через деталізацію їх у спільному наказі правоохоронних та контролюючих органів і сформулювати у такий спосіб: організація реалізації державної політики із забезпечення економічної (фінансової) безпеки у сфері будівництва через здійснення заходів щодо запобігання правопорушенням; забезпечення комплексного розвитку будівельної галузі на території України; реалізація заходів зі зміцнення безпеки та правопорядку у сфері будівництва (профілактика правопорушень; виявлення, припинення й розслідування правопорушень; притягнення осіб, які вчиняють правопорушення до відповідальності (забезпечення невідворотності покарання); удосконалення правової бази протидії загрозам у будівельній сфері тощо). Такий нормативно-правовий акт відповідав би вимогам європейських та міжнародних конвенцій і повністю регулював б питання взаємодії правоохоронних органів з контролюючими та іншими суб'єктами (органами місцевого самоврядування, громадськості тощо) щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Наголошено, також, на доцільності поширення засобах медіа висвітлення змісту правопорушень у сфері будівництва та наслідків, що слідують за ним як профілактичний захід, тим більше, що для цього необхідно тільки узгодити діяльність центру зв'язків з громадськістю з відповідними службами поліції та органами архітектурно-будівельного контролю, які б надавали таку інформацію.

Ключові слова: будівництво, сфера будівництва, взаємодія, правопорушення, контроль, нагляд, ревізія, суб'єкти запобігання.

The article states that the interaction of law enforcement, control and audit and other subjects regarding the prevention of offenses in the field of construction is a relationship of the relevant subjects built on administrative and legal principles, mutual, coordinated in terms of time, place and content, which provides differentiation of their functions and tasks, aimed at achieving a certain defined result with the possibility of making proposals and influencing decision-making on specific issues regarding the prevention of illegal activities, prevention and countermeasures against offenses in the field of construction, which ensures the prosecution of those guilty of such violations, as well as the elimination of the causes and conditions that contribute to the commission of such offenses.

It was established that during the implementation of the interaction, methods of different nature are used, aimed at organizing and ensuring effective cooperation in the prevention of offenses in the field of construction. However, they do not have the proper regulatory design. That is why we believe that it would be logical to expand the directions of departmental and interdepartmental cooperation in the researched area, by detailing them in a joint order of law enforcement and control bodies and formulating in the following way: the organization of the implementation of the state policy to ensure economic (financial) security in the field of construction through the implementation of measures to prevent offenses; ensuring comprehensive development of the construction industry on the territory of Ukraine; implementation of measures to strengthen safety and law and order in the field of construction (prevention of offenses; detection, termination and investigation of offenses; bringing persons who commit offenses to justice (ensuring the inevitability of punishment); improvement of the legal framework for countering threats in the construction sector, etc.). Such a normative legal act would meet the requirements of European and international conventions and would fully regulate the issue of interaction of law enforcement agencies with controlling and other subjects (local self-government bodies, the public, etc.) regarding the prevention of offenses in the field of construction. It was also emphasized the expediency of media coverage of the content of offenses in the field of construction and the consequences that follow it as a preventive measure, especially since for this it is only necessary to coordinate the activities of the public relations center with the relevant police services and bodies of architectural of construction control, which would provide such information.

Key words: construction, field of construction, interaction, offense, control, supervision, audit, subjects of prevention.

Сфера будівництва в Україні з кожним роком набирає обертів, попри доволі складну політико-економічну ситуацію в державі, що пов'язано з процесами реформування та низкою інших дестабілізаційних чинників. Це позитивно впливає на економіку держави, стимулюючи ринок житла та діяльність підприємств, установ і організацій, продукцію та послуги яких використовують безпосередньо в цій галузі. Зростання обсягів здійснення різного роду будівельних або ремонтних робіт прямо пропорційно пов'язано зі збільшенням використання товарів і послуг під час будівництва, оскільки зазначений процес охоплює значну кількість взаємопов'язаних етапів, на яких застосовують різноманітні будівельні суміші та матеріали, будівельну техніку й інструмент, а також залучають спеціалістів різних будівельних галузей тощо. У результаті цього значні суми коштів проходять через банківські рахунки,

платіжні доручення, у готівковій та безготівковій формі для розрахунку за виконані роботи, доставлені на об'єкт будівництва будівельні матеріали, надані послуги тощо. На будівельних об'єктах акумулюють значну кількість будівельних матеріалів різного призначення, інструменту, устаткування, будівельної техніки тощо. Тому не дивно, що сфера будівництва дедалі частіше піддається злочинним посяганням, адже є привабливою через наявність постійного обороту значних сум коштів, а також не менш значних обсягів будівельних матеріалів і техніки.

Залежно від сфери застосування існує ряд визначень поняття «взаємодія». Наприклад, із точки зору менеджменту взаємодія – це процес безпосереднього чи опосередкованого впливу об'єктів (суб'єктів) один на одного, що породжує їх взаємні зумовленість і зв'язок [1]. Не вдаючись до наукової дискусії зазначимо, що під адміністра-

тивною конструкцією «взаємодія правоохоронних, контрольно-ревізійних та інших суб'єктів щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва» розуміти побудований на адміністративно-правових засадах, взаємний, узгоджений за часом, місцем і змістом зв'язок відповідних суб'єктів, який передбачає диференціацію їх функцій і завдань, спрямований на досягнення певного визначеного результату із можливістю внесення пропозицій та впливу на прийняття рішень із конкретних питань щодо профілактики протиправної діяльності, запобігання і протидії правопорушенням у сфері будівництва, що забезпечує притягнення винних у вчиненні таких порушень до відповідальності, а так само усунення причин та умов, які сприяють вчиненню таких правопорушень.

Взаємодія має здійснюватися на основі дотримання законності, рівності всіх учасників, самостійності кожного суб'єкта в межах наданих йому повноважень й відповідальності керівників за виконання заходів, які на них покладено [2]. За загальним правилом, форми і методи взаємодії усіх суб'єктів утворюють власне інструмент, з допомогою якого такі суб'єкти вирішують весь комплекс завдань із захисту важливих інтересів особи, суспільства та держави. Зокрема, форми взаємодії між інституціями неурядового сектора та державними органами й установами досить різноманітні, а їх конкретні види залежать від особливостей національної правової системи та політичних традицій [3, с. 14]. Для повноти розгляду піднятого питання, уточнимо, що форма – це тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний із його сутністю, змістом [4, с. 617; 5, с. 539].

Контрольно-ревізійні органи проводять планові та позапланові виїзні ревізії у сфері будівництва за зверненнями правоохоронних органів за місцезнаходженням об'єкта контролю, у тому числі, відповідно до Закону та Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами затвердженого постановою Кабінету Міністрів України № 550 від 20 квітня 2006 р. [6].

Ревізія, що призначається за зверненням правоохоронних органів, є ефективним засобом збирання доказів (її сутність полягає у документальній перевірці фінансово-господарської діяльності підприємства з метою встановлення законності та доцільності проведених господарських операцій), способом документального викриття нестач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів та матеріальних цінностей, виявлення економічних злочинів попередження фінансових зловживань [7].

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», орган державного фінансового контролю координує свою діяльність з органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, фінансовими органами, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, іншими контролюючими органами, органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, Бюро економічної безпеки України [8].

До компетенції органу державного фінансового контролю належить складання *програми ревізії* на підставі питань, що наявні у зверненні чи рішенні суду. Цю програму *письмово погоджують із правоохоронним органом* (п. 31 Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами). Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ, під час підготовки до ревізії посадові особи органу державного фінансового контролю складають програму ревізії у двох примірниках, де зазначають: 1) найменування об'єкта

контролю; 2) тему; 3) період; 4) питання, що підлягають з'ясуванню під час ревізії (відповідно до компетенції органу державного фінансового контролю).

Примірні програми ревізії фінансово-господарської діяльності бюджетної установи та суб'єкта господарювання державного сектору економіки затверджено наказом Держфінінспекції України від 14 березня 2014 р. № 80 [9]. Програму затверджує керівник органу державного фінансового контролю чи його заступник. Один примірник цього документа надають керівникові об'єкта контролю чи його заступнику під розписку на примірнику органу державного фінансового контролю для ознайомлення. Про проведення позапланової виїзної ревізії та зустрічної зв'язки заздалегідь не повідомляють [6].

Відмітимо, що у ході участі у перевірці спеціаліст контрольно-ревізійних органів використовує свої спеціальні знання і в межах компетенції надає консультації та відповіді на порушені питання, при цьому фіксує факти порушення законодавства з питань використання і збереження фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильності визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності, визначає розмір заподіяної матеріальної шкоди (збитків) та посадових (службових) осіб, внаслідок дій або бездіяльності яких допущено порушення законодавства та завдано матеріальну шкоду (збитки) [6].

Результати участі спеціаліста у перевірці оформляються довідкою, яка підписується спеціалістом із зазначенням посади та назви органу, у якому він працює. Довідка складається у двох примірниках, один з яких після підписання спеціалістом надсилається правоохоронному органу – ініціатору перевірки, а другий залишається у відповідному контрольно-ревізійному органі [6].

У контексті розгляду проблематики щодо взаємодії зі спеціалістами, варто додати, що основними доказами правопорушення передбаченого ст. 96 КУпАП є висновок експерта, який відповідно до ст. 273 КУпАП призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, у разі коли виникає потреба в спеціальних знаннях, у тому числі для визначення розміру майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням, а також суми грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, які підлягатимуть конфіскації. Експерт зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях [10].

Найчастіше у провадженнях по адміністративних правопорушеннях передбачених ст. 96 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) призначаються будівельно-технічні експертизи. Завдання будівельно-технічної експертизи, а також орієнтований перелік вирішуваних нею питань визначені у п. 5 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень і Науково-методичних рекомендаціях з підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень

Окрім, експертизи, у провадженнях по статті 96 КУпАП, за необхідності, проводять також: оціночно-будівельну експертизу; оціночно-земельну експертизу; земельно-технічну експертизу тощо [11].

Правоохоронний орган, отримавши матеріали ревізії організовує розгляд матеріалів ревізії з наступним прийняттям відповідного рішення. Одночасно з прийняттям рішень щодо кожного матеріалу ревізії правоохоронний орган у межах компетенції вирішує питання про усунення порушень законодавства та/або відшкодування матеріальної шкоди (збитків) і вживає заходів щодо усунення причин і умов, які сприяли їх учиненню [6]. Вичерпну інформацію про прийняте рішення за результатами роз-

гляду переданих контрольно-ревізійним органом матеріалів ревізії правоохоронний орган направляє відповідному контрольно-ревізійному органу протягом 30 календарних днів з дня надходження таких матеріалів у формі картки-повідомлення [6].

Разом із цим, контрольно-ревізійні органи проводять з правоохоронними органами шоквартальні (у межах звітнього року) звірки результатів розгляду переданих їм у звітньому кварталі матеріалів ревізій, у яких зафіксовано факти порушень та про які у контрольно-ревізійних органах немає інформації. Для цього контрольно-ревізійним органом складається акт звірки. У міру інформування правоохоронними органами про прийняті рішення за матеріалами ревізій, переданими контрольно-ревізійними органами у попередніх періодах звітнього року, контрольно-ревізійні органи роблять відповідні відмітки в обліку розглянутих правоохоронними органами ревізійних матеріалів [6].

Втім, досить часто, ревізії та перевірки у сфері будівництва за зверненням правоохоронних органів призначаються під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, зокрема, під час розслідування порушень правил техніки безпеки, екологічних, протипожежних, санітарно-епідеміологічних норм та правил, недотримання будівельних стандартів, проєктних рішень під час будівництва об'єктів різного призначення та їх технічної експлуатації тощо.

На нашу думку, ефективність запобігання правопорушенням у сфері будівництва безпосередньо залежить від такої складової, як розвиток системи громадського контролю. За твердженням А. С. Крупника, громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їх соціальних завдань. Означений контроль – невід'ємна складова системи публічного управління та незамінний чинник розвитку соціуму в умовах розбудови демократичної, соціальної, правової держави [12, с. 146–147].

Крім того, доцільною є взаємодія правоохоронних органів з громадськістю у сфері державних закупівель. Так, уповноважені представники громадських об'єднань з метою здійснення громадського контролю мають право бути присутніми під час проведення процедур розкриття пропозицій конкурсних торгів, що слугуватиме більшій відкритості процедур закупівлі. Крім того, замовники зобов'язані забезпечити безперешкодний доступ представників громадських об'єднань на їхню вимогу до процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів та право на фіксацію технічними засобами. На нашу думку, доцільним є проведення громадського контролю у сфері будівництва в таких формах як громадський моніторинг, громадська експертиза, громадські слухання, громадська перевірка, громадське розслідування тощо.

Отже, для ефективного запобігання правопорушенням у сфері будівництва варто посилити взаємодію правоохоронних органів з контрольно-ревізійними та іншими суб'єктами. Нині, існують проблеми, що полягають у неузгодженості, відомчій заангажованості, відсутності єдиної статистичної звітності, що ускладнює проведення моніторингу вчинених у сфері будівництва протиправних дій. Крім цього, слід підвищити рівень координації всього адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері будівництва, зокрема, створити координаційні ради в окремих регіонах країни та посилити зв'язки із громадськістю.

Встановлено, що під час здійснення взаємодії застосовуються різні за своїм характером методи, спрямовані на організацію й забезпечення ефективної співпраці щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва. Однак, вони не мають належного нормативного оформлення. Саме тому, вважаємо, що логічним буде розширити напрями відомчої та міжвідомчої взаємодії у досліджуваній сфері, через деталізацію їх у спільному наказі і сформулювати у такий спосіб:

- організація реалізації державної політики із забезпечення економічної (фінансової) безпеки у сфері будівництва через здійснення заходів щодо запобігання правопорушенням;

- забезпечення комплексного розвитку будівельної галузі на території України;

- реалізація заходів зі зміцнення безпеки та правопорядку у сфері будівництва, а саме: а) профілактика правопорушень; б) виявлення, припинення й розслідування правопорушень; в) притягнення осіб, які вчиняють правопорушення до відповідальності (забезпечення невідворотності покарання); г) удосконалення правової бази протидії загрозам у будівельній сфері тощо.

На нашу думку, одним із можливих шляхів вирішення вказаних проблем є прийняття єдиного нормативно-правового акту (спільного наказу), який відповідав би вимогам європейських та міжнародних конвенцій і повністю регулював б питання взаємодії правоохоронних органів з контролюючими та іншими суб'єктами (органами місцевого самоврядування, громадськості тощо) щодо запобігання правопорушенням у сфері будівництва. З цією метою в означеному нормативному акті слід:

- розкрити сутність терміну «взаємодія» щодо суб'єктів, які безпосередньо здійснюють запобігання правопорушенням у сфері будівництва;

- розробити чіткий алгоритм послідовності спільних дій правоохоронних, контролюючих та інших суб'єктів запобігання правопорушенням у сфері будівництва для забезпечення ефективності взаємодії під час виконання спільних та окремих службових завдань;

- визначити суб'єктів владних повноважень, які будуть наділені правом приймати відповідні рішення щодо такої взаємодії;

- спростити процедури узгодження спільних дій правоохоронних органів із контрольно-ревізійними для прийняття термінових рішень і підвищення їх ефективності;

- забезпечити належне матеріальне забезпечення вказаних суб'єктів з боку держави;

- визначити порядок підпорядкування і взаємодії правоохоронних органів з контрольно-ревізійними та іншими суб'єктами під час виконання спільних та окремих службових завдань;

- запровадити більш суворі заходи адміністративного та дисциплінарного впливу щодо невиконання контрольно-ревізійними органами покладених на них обов'язків;

- створити спеціальні структурні підрозділи взаємодії у структурі правоохоронних органів та інших суб'єктів контрольно-ревізійної діяльності для підтримання ефективного постійного зв'язку між ними.

Доцільно було б поширити і у засобах медіа висвітлення змісту правопорушень у сфері будівництва та наслідків, що слідує за ним як запобіжний захід, тим більше, що для цього необхідно тільки узгодити діяльність центру зв'язків з громадськістю з відповідними службами поліції та органами архітектурно-будівельного контролю, які б надавали таку інформацію.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шморгун Л. Г. Менеджмент організацій : навч. посіб. Київ : Знання, 2010. 452 с.
2. Проблеми протидії злочинності: підручник / О. Г. Кальман, І. М. Козьяков, В. В. Куц та ін.; за ред. О. Г. Кальмана. Харків: Новасофт, 2010. 352 с.
3. Конспект лекцій з дисципліни «Взаємодія суспільства та влади» / уклад. О. О. Шевченко, Київ, 2018. 47 с.
4. Словник української мови: в 11 томах. 1979. Т. 10. 658 с. URL: <http://sum.in.ua/s/forma>

5. Шнурко Я. В. Форми взаємодії національної поліції та засобів масової інформації. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2021. № 11. С. 538-540. URL: http://www.lsej.org.ua/11_2021/141.pdf
6. Про затвердження Порядку проведення інспектування Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квіт. 2006 р. № 550. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/550-2006-%D0%BF#Text>
7. Куркін М. В., Поникаров В. Д. Ревізії за зверненням правоохоронних органів: навч. посіб. Харків: Східнорегіональний центр гуманітарно-освітніх ініціатив, 2003. 412 с.
8. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-12#doc_info
9. Про затвердження примірних програм ревізії: наказ Державної фінансової інспекції України від 14 берез. 2014 р. № 80. URL: <http://zpl.com.ua/content/programa-rev%D1%96z%D1%96%D1%97>.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
11. Про судову експертизу: Закон України від 25 лют. 1994 р. № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12/print>
12. Крупник А. С. Зарубіжний досвід громадського контролю: уроки для України. *Ефективність державного управління*. 2007. Вип. 14. С. 146-154.